

Universidad e investigación científica	Titulo
García Guadilla, Carmen - Autor/a Sguissardi, Valdemar - Autor/a Mollis, Marcela - Autor/a Gil Antón, Manuel - Autor/a Ribeiro, Leandro Molhano - Autor/a Martignoni, Enrico - Autor/a Nunes, Edson - Autor/a Vaccarezza, Leonardo Silvio - Autor/a Cunha, Luiz Antônio - Autor/a Vessuri, Hebe - Compilador/a o Editor/a Dias Sobrinho, José - Autor/a Villaveces Cardoso, José Luis - Autor/a Castro Díaz-Balart, Fidel - Autor/a Aboites, Hugo - Autor/a	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2006	Fecha
Colección Secretaria Ejecutiva	Colección
Educacion Superior; Economia Politica; Ciencia y Tecnologia; Globalizacion; Politica Cientifica; Investigacion; Universidades; Brasil; América Latina; Cuba;	Temas
Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100614120356/universidad.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100614120356/universidad.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# ÍNDICE

<b>PREFACIO</b>		9
<b>LUIZ ANTÔNIO CUNHA</b> AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: TEORIA E PRÁTICA		13
<b>LEONARDO SILVIO VACCAREZZA</b> AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, REFORMAS Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL		33
<b>EDSON NUNES, ENRICO MARTIGNONI Y LEANDRO MOLHANO RIBEIRO</b> ECONOMIA POLÍTICA E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL		51
<b>MANUEL GIL ANTÓN</b> ¿UNA NUEVA ÉPOCA? NOTAS EN MEDIO DE LA TURBULENCIA		73
<b>MARCELA MOLLIS</b> GEOPOLÍTICA DEL SABER: BIOGRAFÍAS RECIENTES DE LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS		85

**VALDEMAR SGUISSARDI**

UNIVERSIDADE PÚBLICA ESTATAL:

ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO MERCANTIL

103

**CARMEN GARCÍA GUADILLA**

COMPLEJIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN

Y LA COMERCIALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

REFLEXIONES PARA EL CASO DE AMÉRICA LATINA

135

**JOSÉ DIAS SOBRINHO**

PARADIGMAS E POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO

DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. AUTONOMIA E HETERONOMIA

169

**JOSÉ LUIS VILLAVECES CARDOSO**

NUEVAS POLÍTICAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

193

**FIDEL CASTRO DÍAZ-BALART**

IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

EN EL DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL

LA EXPERIENCIA CUBANA

207

**HUGO ABOITES**

UNIVERSIDAD Y MAQUILADORA EN

LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS:

EL EXPERIMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DEL LIBRE COMERCIO

221

# PREFACIO

EN TODO EL MUNDO, los sectores de la investigación y la producción de conocimiento experimentan profundas transformaciones, y con ellos cambia rápidamente el paisaje de la educación superior. Los sistemas de producción de conocimiento trascienden hoy la esfera de las instituciones de educación superior y abarcan laboratorios públicos, centros de investigación, industrias, institutos privados y redes virtuales. Los países enfrentan en diferentes contextos la exigencia de fortalecer sus capacidades de investigación y producción de conocimientos, así como de renovar sus sistemas y estructuras de educación superior. El creciente desafío consistente en promover y reforzar la educación superior, y la investigación en la sociedad del conocimiento multiplica a su vez las demandas de financiación, contenido y estructura de los sistemas de educación superior. Estas presiones llegan a ser particularmente marcadas en los países en desarrollo, incrementando las posibilidades de una mayor marginación.

El análisis parsimonioso de los procesos de conocimiento tiene un papel importante que jugar, especialmente porque a pesar de la existencia de tendencias fuertes a una uniformidad cada vez mayor en el plano mundial, también abundan las novedades, poniendo en evidencia que no existe una solución única para las estructuras, sistemas o políticas de investigación, educación superior o producción de conocimiento más apropiados. La educación superior y la investigación se realizan

en variados contextos sociales, históricos, económicos, políticos y culturales. En consecuencia, hay necesidad de una mejor comprensión de los procesos envueltos con el fin de optimizarlos. Esa comprensión se podría reforzar mediante un mayor esfuerzo de investigación y análisis en estos campos, una difusión más amplia de los resultados de la investigación, y un mayor debate e intercambio de experiencias y prácticas a nivel regional y mundial.

El Foro de la UNESCO sobre Educación Superior, Investigación y Conocimiento es una iniciativa de seguimiento de dos conferencias mundiales de la UNESCO, la Conferencia Mundial sobre Educación Superior (París, 1998) y la Conferencia Mundial sobre la Ciencia (Budapest, 1999), y se concentra en la investigación en y sobre la educación superior y el conocimiento. Es financiado por la UNESCO en cooperación con el asociado principal del Foro, la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi). La perspectiva del Foro es global, integrando las regiones de África, América Latina y el Caribe, América del Norte, Asia y el Pacífico, los Estados Árabes y Europa.

Reconociendo la necesidad crucial de la participación internacional en la investigación y producción de conocimiento para que sea más equilibrada, el Foro pone el acento en la presencia y participación de los países en desarrollo y brinda una plataforma para que investigadores, responsables de la formulación de políticas y expertos aborden críticamente cuestiones y resultados de la investigación. El objetivo es ampliar nuestra comprensión de los sistemas, estructuras, políticas, tendencias y desarrollos en la educación superior, la investigación y el conocimiento. Dentro de estas áreas, el trabajo del Foro centra su atención en la recopilación de y vinculación con la investigación existente y en curso, la identificación de vacíos y nuevas prioridades de investigación, la estimulación y fomento de la investigación, la presentación de cuestiones de actualidad y debates, la difusión de los resultados de la investigación, y la propagación de información sobre políticas y prácticas.

En la región latinoamericana se eligió como primer tema de debate el que se recoge en este libro. La Primera Conferencia Regional del Foro en América Latina se realizó en Porto Alegre, Brasil, en la sede de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, en septiembre de 2004, buscando facilitar el diálogo entre tres comunidades de práctica: educadores e investigadores en el campo de la educación superior, investigadores científicos y estudiosos de la ciencia y la tecnología, y representantes de organismos de gobierno y privados tanto del área de la educación superior como de la ciencia. Un nutrido grupo de personas fue invitado a elaborar trabajos, y otro a actuar en calidad de comentaristas y relatores de las sesiones, como mecanismo que ayudase a recoger elementos de ese diálogo necesario para avanzar en el debate de estos temas en la región.

Dada la cantidad y riqueza de los trabajos presentados en el evento, para el presente volumen se ha hecho una selección de algunos textos representativos de los temas y discusiones. La versión completa, incluyendo la totalidad de los trabajos, está disponible en un CD editado por UNESCO-IESALC.

Entre los temas que más atención recibieron en esta oportunidad están el del Estado y la autonomía universitaria: ¿la autonomía de quién?, ¿responsabilidad ante quién?, el problema de la evaluación y la autonomía, el conocimiento como bien público y la necesidad de proteger a la universidad pública, el papel cambiante del Estado en relación con la universidad, la dinámica organizacional en la educación superior en la región en el presente, las culturas académicas.

El interés por analizar los desafíos de la universidad latinoamericana como espacio para la investigación científica se plasmó en trabajos sobre las tensiones entre la justicia distributiva y la excelencia académica en América Latina, las políticas públicas para la investigación científica, experiencias nacionales del impacto del desarrollo de nuevas tecnologías sobre la educación superior y la sociedad o de la comercialización de la educación superior en áreas de frontera como la de la Frontera Norte de México. Los deslindes temáticos se diluyen y confunden, y algunas ideas-fuerza aparecen reiteradamente en el debate, revelando lo profundo de las reivindicaciones y de los problemas no resueltos que arrastra la región, así como el caudal de novedad y potencial de transformación que se percibe en el aire.

La realización de la conferencia y de sus subproductos –como el presente libro– involucró a muchas personas. Queremos dejar constancia de nuestro sincero agradecimiento a todos ellos. Primero, al anfitrión y co-organizador del evento, Helgio Trindade, quien acompañado por sus excelentes colaboradores de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul hizo posible la reunión de un grupo numeroso de ponentes, comentaristas y público de comunidades intelectuales distintas. CLACSO, como socio del Foro UNESCO en América Latina, nos ha brindado un apoyo generoso al editar este libro y colaborar con la asistencia al evento de algunos participantes. Finalmente, el pequeño y esforzado equipo del secretariado del Foro trabajó incondicionalmente para asegurar el éxito del evento.

Queremos dedicar este libro a quien con su entusiasmo, integridad y capacidad fue la gran impulsora del Foro en su etapa inicial, Katri Pojholainen, dejando constancia de nuestro aprecio, reconocimiento y profunda gratitud.

Hebe Vessuri  
Septiembre de 2006



LUIZ ANTÔNIO CUNHA\*

## AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: TEORIA E PRÁTICA\*\*

ESTE TEXTO ALMEJA CONTRIBUIR para a reflexão sobre a mais complexa das dimensões de uma instituição complexa, de difícil definição: a autonomia da universidade. Depois de um rápido percurso histórico, vou tentar enfocar essa questão mediante o emprego de conceitos de Pierre Bourdieu, que me autorizam a perguntar se existe um campo propriamente universitário e me levam a sugerir a ampliação da abrangência desse conceito. Em seguida, concentro minha atenção sobre a questão da autonomia universitária no Brasil.

### AUTONOMIA, ONTEM E HOJE

Tratar da universidade é focalizar uma instituição antiga, de quase um milênio de idade, que assume diferentes formas e identidades, conforme o século que se focalize, de acordo com o país que se tome. Ela já foi uma comunidade de docentes e estudantes, sem prédios próprios e praticamente desprovida de orçamento; tornou-se uma instituição

\* Professor Titular da Faculdade de Educação e Coordenador do Laboratório de Estudos das Universidades da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

\*\* Texto preparado para o Primeiro Seminário de Pesquisa na Região Latino-Americana e no Caribe, do Foro da UNESCO sobre Educação Superior, Pesquisa e Conhecimento, Porto Alegre (RS), Brasil, 1-3 de setembro de 2004.



complexa, multi-funcional, com território de configuração própria e orçamento que, por vezes, chega a ser superior à da cidade onde se localiza. De uma instituição que se dedicava à Medicina e aos estudos especulativos (teológicos e filosóficos), veio a ser uma importante geradora de forças produtivas (humanas e materiais), ampliando o leque do conhecimento. Em certos países, a universidade se confunde com o ensino superior, enquanto, em outros, ela rivaliza com instituições de outro tipo na outorga de diplomas e no desenvolvimento do saber legítimo. No entanto, há um núcleo comum à instituição universitária, presente em todos os tempos e em todos os lugares: a luta pela difusão e o desenvolvimento do saber, sem constrangimentos externos, vale dizer, a luta pela autonomia.

Constrangimentos houve e há, mais fortes ou mais fracos, de modo que não é exagero dizer que a luta por autonomia –diante da Igreja, do Estado, do Partido ou do Mercado, por vezes uma combinação deles– é um elemento co-essencial à universidade.

O ponto de partida para o entendimento da universidade, enquanto instituição, de acordo com Le Goff, é que ela é produto das cidades, espaço no qual surge um novo personagem social, o intelectual, que ocupa na divisão do trabalho as funções de escrever e de ensinar.

#### IGREJA

As sociedades de mestres e estudantes surgiram na Europa Medieval, por volta do século XII, no âmbito da Igreja, disputando com ela o privilégio do ensino, num ambiente de progressiva laicização, de matérias tão vitais para essa instituição como a teologia. A universidade pretendia ser senhora do recrutamento de mestres e de estudantes; ter o direito de elaborar e fazer valer os estatutos que regulavam seu funcionamento interno; e escolher os responsáveis pela aplicação dos estatutos, assim como os representantes perante outras instituições e o Poder Público. Neste sentido, os conflitos entre a universidade nascente e as autoridades eclesiásticas, em Paris, são paradigmáticos. A universidade pretendia situar-se no âmbito da Igreja, para dispor dos privilégios eclesiásticos, inclusive de sua justiça, que lhes defendia dos burgueses e da polícia do rei. Assim, era conveniente a definição social dos mestres e dos estudantes como clérigos. Por outro lado, para fazer valer sua vocação “internacional” e escapar da vigilância próxima das autoridades eclesiásticas locais, a universidade buscava a proteção do papa, cujas bulas poderiam lhe garantir o status de corporação autônoma<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le Goff afirma que o século XIII foi o século das universidades porque foi o século das corporações.

Entre as autoridades locais da Igreja e o papado, as universidades procuravam um espaço para manter e ampliar seu espaço de progressiva laicização. As vicissitudes dessa tensão podem ser bem ilustradas com episódios tão distantes no tempo como os de Abelardo e Galileu.

Ao início do século XXI, a autonomia da universidade diante do poder religioso é preocupante. Se a secularização da pesquisa avançou muito, a ação das sociedades religiosas sobre a universidade volta a se fazer sentir, direta e indiretamente. Em termos diretos, a manutenção da ortodoxia religiosa leva, hoje, à proibição de temas de pesquisa não só nas ciências humanas e sociais, como, também, na tecnologia, do que a genética e a reprodução humana, especificamente, são exemplos dramáticos. Em termos indiretos, a existência de Estados laicos diminui, atualmente, de modo que eles tendem a agir sobre a universidade, em nome do interesse público religiosamente definido.

## ESTADO

Verger mostrou que, ao lado das “universidades espontâneas”, que nasceram a partir das escolas catedrais, houve universidades surgidas pela migração de mestres e de estudantes das primeiras, assim como universidades criadas como tais pelos papas e pelos reis, depois pelos príncipes<sup>2</sup>. Nos séculos XIV e XV, a maioria das universidades foram criadas pelos príncipes, em função da necessidades de formação de quadros para a burocracia dos Estados nacionais, em desenvolvimento. Ademais, a concepção do príncipe como um homem culto, levou a que se criassem universidades como elemento de importante valor simbólico, em proveito do governante.

A multiplicação das universidades fez com que o recrutamento de estudantes se tornasse mais local, diminuindo o sentimento de desenraizamento que dava a base subjetiva para a reivindicação da autonomia dos primeiros séculos.

Como mostrou Verger, a convergência do poder político com o poder econômico, ao fim da Idade Média, levou ao fim da autonomia que as universidades gozavam. Antes mesmo dos Estados nacionais, as cidades medievais controlaram a autonomia de suas universidades, de modo a evitar os focos de agitação política. Para isso, nomearam cidadãos para supervisionarem os *studii* e passaram a remunerar os professores. Ao pagá-los, quiseram, também, escolhê-los. Nas suas palavras:

---

<sup>2</sup> Como exemplo das primeiras, cita as universidades de Paris, de Bolonha, de Oxford e de Montpellier; das segundas, as de Cambridge e de Pádua; dentre as últimas, a de Nápoles foi o primeiro caso, em 1224.

No final do século XV, as universidades européias eram portanto bem diferentes do que haviam sido no século XIII. Às corporações autônomas, centros de pesquisa e de ensino, freqüentemente despedaçados por conflitos violentos mas ricos por seu dinamismo e sua vida própria, haviam sucedido “centros de formação profissional a serviço dos Estados” (Le Goff) e fortemente controlados por eles. Estes, substituindo-se progressivamente à Igreja, aceitavam verdadeiros sacrifícios para desenvolver e manter as universidades: não lhes regateavam honras oficiais e davam bons empregos a seus graduados. Mas, em troca, tais universidades deviam funcionar regularmente, apoiar a ação dos governos, formar clérigos, juristas, médicos competentes, não se tornarem focos de desordem intelectual, social, política ou religiosa (Verger, 1990: 138).

Le Goff chama a atenção para o fato de que, enquanto as universidades passaram a desempenhar esse novo papel social, de formação da força de trabalho intelectual, elas deixaram de deter o monopólio da produção intelectual e do ensino superior. Na Florença dos Médici e até mesmo em Paris (Collège de France), instituições não universitárias elaboraram e difundiram um saber em grande parte novo, dentro de condições elitistas novas.

Ademais, a redução do caráter “internacional” das universidades, aliada a sua direta manutenção pelo detentor do poder político, foi fatal para sua autonomia.

Vale registrar o libelo de Max Weber contra a intervenção estatal nas universidades alemãs do início do século XX, intervenção essa que contava uma ativa colaboração interna:

as congregações, de maneira inteiramente voluntária, funcionam comumente como delegadas em nome da polícia política. Isso tudo se dá exatamente porque as universidades são mantidas financeiramente pelo Estado e dele recebem privilégios – e em que pese o fato de que o Estado regulamenta como lhe apraz o exame dos pretendentes aos cargos dentro dela, e muito embora a formação universitária seja apenas uma dentre as muitas consideradas nas nomeações para o serviço público e não representa de modo algum um direito a tal tipo de nomeação (Weber, 1989: 67-68).

Ao início do século XXI, essa imagem parece corresponder, com algumas aproximações, à situação das universidades, com o agravante de que suas despesas aumentam fortemente, razão de sua dependência diante do Estado, tanto maior quanto mais elas constituem instituições multi-funcionais.

Nas duas últimas décadas do século XX, o Estado atribuiu-se uma nova função: a avaliação das universidades, quando não de todo o ensino superior. Seja avaliando a formação dos estudantes, seja avaliando as

atividades de produção do conhecimento, mas sempre avaliando o uso dos recursos, o resultado pode ser o aumento ou a redução dos subsídios, podendo chegar, em certos países, à retirada do credenciamento.

## PARTIDO

O potencial político das universidades fez com que elas, por vezes, procurassem intervir na vida política da comuna, já no século XV. Le Goff e Verger, mais uma vez evocados neste texto, exemplificam essa participação com os casos das universidades de Paris e de Praga.

Já no século XIV, delegados da Universidade de Paris participavam dos Estados Gerais e eram chamados a arbitrar conflitos entre membros da aristocracia e entre estes e o papado. O episódio mais conspícuo de sua atuação política foi no apoio à condenação de Joana D'Arc, em quem viam uma feiticeira, que arrastava as almas para a perdição, desinteressados de seu papel político na organização da luta contra a ocupação inglesa<sup>3</sup>. Se o nacionalismo não esteve presente nessa atuação da Universidade de Paris, ele predominou na de Praga. Com efeito, a Universidade de Praga foi um dos focos da tomada de consciência nacional. Enquanto a *nação* tcheca da universidade se apoiava nas classes populares (camponeses e artesãos autóctones), a *nação* alemã se apoiava na burguesia urbana, na nobreza e no clero. A predominância dos alemães dentre os votantes, e, por conseguinte, na direção da universidade, assim sua preferência nos empregos, propiciou aos mestres e estudantes tchecos a tomada de uma posição nacionalista, que convergiu no protagonismo de João Hus, ao fazer uma ligação entre o meio universitário e os meios populares<sup>4</sup>.

A participação política de mestres e de estudantes, no século XX, fez da universidade mais um espaço de expressão de conflitos sociais, do que a América Latina fornece exemplos numerosos e longevos. Mas, no que concerne aos efeitos deletérios para a autonomia, a situação mais diretamente sentida é nos países que caíram na ditadura do partido único. A perda da autonomia, em tal situação dispensa comentários, pois seus efeitos são demasiadamente conhecidos.

Cumprido, no entanto, chamar a atenção para a atuação dos partidos no interior das universidades, indiretamente, pela mediação dos aparatos sindicais ou para-sindicais de docentes, de estudantes e de funcionários técnico-administrativos. Esta é uma situação menos conhecida, mas que vale a pena ser objeto de pesquisa específica. Há paí-

3 Foi a Universidade de Paris que conduziu o processo contra Joana D'Arc e, segundo Le Goff, anunciou sua condenação ao rei da Inglaterra, "com evidente satisfação".

4 No que diz respeito à universidade, os conflitos levaram os tchecos ao poder da instituição e os alemães a migrarem para fundar a Universidade de Leipzig.

ses em que existem essa mediação informal, mas aceita como legítima, enquanto que, em outros, ela se dá de modo dissimulado.

## MERCADO

Na segunda metade do século XX, duas situações novas exerceram sobre as universidades um inédito constrangimento. De um lado, o aumento de suas despesas as fizeram demandantes de mais e mais recursos financeiros, que os governos não estavam dispostos a conceder; por vezes, reduziram-nos. A busca de recursos no âmbito do mercado de bens e serviços passou a ser considerada um mecanismo que expressava a inserção das universidades na sociedade, de modo que os governos, ao reduzir as dotações financeiras (ou a não aumenta-las), empurravam as universidades para aumentar a prestação de serviços que obtinham valor no mercado. Assim, o ensino e a pesquisa passaram a ser definidos em função de sua característica como *mercadoria vendável*, quando não eram demandados diretamente pelas empresas interessadas. Claro está que a autonomia universitária perde com isso, pois os interesses empresariais são bem distintos dos acadêmicos, como se pode ver no caso do imediatismo na aplicação, da propriedade dos resultados e das cláusulas de segredo.

Mas, ao lado dessa dimensão mercadológica da prestação de serviços, uma realidade nova, efeito do processo de globalização do capital, faz do ensino superior, da universidade, inclusive, um alvo prioritário, hoje sob disputa no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

Partindo da falsa premissa de que o ensino é um serviço econômico, como as telecomunicações, por exemplo, os governos de certos países estão a exigir da OMC que obrigue a todos a abrirem seus *mercados educacionais* à competição internacional. Para eles, o ensino – a habilitação profissional inclusive e principalmente em grau superior – deveria ser um serviço oferecido por empresas diversas, de países diversos, de modo que o aluno/consumidor escolha seu provedor como faz com um telefone celular. E mais: a validade dos certificados e dos diplomas, assim como a avaliação e o credenciamento das instituições de ensino, deixaria os limites dos Estados nacionais.

A autonomia, mais do que um mito fundador, permanece como um elemento chave na identidade universitária. Dois documentos recentes marcaram bem essa posição.

A Magna Charta Universitatum<sup>5</sup>, editada em setembro de 1988, por ocasião do nono centenário da Universidade de Bolonha, declarou

---

5 Embora elaborada por reitores das universidades européias, a Carta foi subscrita por mais de 400 reitores de universidades de todo o mundo.

a autonomia e a correspondente liberdade de pesquisa e de ensino em dois dos quatro princípios enunciados:

A Universidade é, no seio das sociedades diversamente organizadas e em virtude das condições geográficas e do peso da história, uma instituição autônoma que, de modo crítico, produz e transmite a cultura através da pesquisa e do ensino. Para se abrir às necessidades do mundo contemporâneo, ela deve ser, no seu esforço de pesquisa e de ensino, independente de qualquer poder político, econômico e ideológico.

E mais:

Sendo a liberdade de pesquisa, de ensino e de formação princípio fundamental da vida das Universidades, os poderes públicos e as mesmas Universidades, cada qual no seu domínio de competência, devem garantir e promover o respeito dessa exigência fundamental. Na recusa da intolerância e no diálogo permanente, a Universidade é um local de encontro privilegiado entre os professores, capazes de transmitirem o saber e os meios de o desenvolver através da pesquisa e da inovação, e os estudantes, que têm o direito, a vontade e a capacidade de, com isso, se enriquecerem.

Dez anos depois (setembro de 1998), a Associação Internacional das Universidades propôs, por ocasião da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, da UNESCO, a reafirmação dos dois princípios indissociáveis de toda a instituição universitária, a liberdade acadêmica e a autonomia institucional. Essa distinção parece ter sido inspirada em Robert Berdhal, pelo que se pode deduzir do verbete “Institutional Autonomy”, de autoria de M. Tight, para *The Encyclopedia of Higher Education*. Berdhal distingue, também, a autonomia substantiva (a capacidade de a universidade determinar seus próprios fins e programas) da autonomia processual (a capacidade dela estabelecer os meios para a realização daquela) (Tight em Clark e Neave, 1992: 1.384, Vol. 2). A razão de ser de ambos os princípios está na obrigação das universidades de transmitirem o saber e de fazer progredir os conhecimentos, herança comum da humanidade.

O princípio da liberdade acadêmica foi definido como a liberdade dos membros da comunidade universitária –pesquisadores, professores e estudantes– de desenvolver suas atividades no âmbito de regras éticas e normas internacionais estabelecidas por essa mesma comunidade, sem pressão externa. O princípio da autonomia institucional foi definido como o grau necessário de independência diante de toda a intervenção externa, que a universidade necessita no que diz respeito a sua organização e sua administração, a alocação de seus recursos e a obtenção de orçamentos suplementares, o recrutamento de seu pessoal, a organização dos estudos e, enfim, a liberdade do ensino e da pesqui-

sa, vale dizer, a liberdade acadêmica. Embora a AIU tenha defendido a indissociação de ambos os princípios, há casos em que a autonomia institucional existiu sem a liberdade acadêmica, pelo menos para todos os docentes, assim como o contrário. Estaria na primeira situação a Universidade de Oxford, no início do século XIX; e, no segundo, a Universidade de Berlim, na mesma época (Tight em Clark e Neave, 1992).

O princípio da liberdade acadêmica concerne a cada um dos professores, pesquisadores e estudantes; à autonomia, por sua vez, à universidade enquanto instituição. Esses direitos, implicam, por sua vez, deveres, que podem ser resumidos na expressão responsabilidade social, que obriga tanto a universidade como cada um de seus membros.

Na proposta da AIU, comentada acima, as universidades a responsabilidade das universidades se expressa pelo dever que cada instituição tem de respeitar suas obrigações coletivas (o respeito à qualidade, à ética, à equidade, e à tolerância); de elaborar e manter regras de exigência, de natureza científica e administrativa; de implementar mecanismos de prestação de contas à sociedade, de auto-controle e de avaliação pelos pares, assim como de expor sua gestão de modo transparente.

Em diversos países, a busca da responsabilidade social tem levado a uma perda de parte da autonomia universitária, na dimensão processual. Menciono, a título de exemplo, a forte participação de membros externos nos conselhos administrativo, científico e de faculdade nas universidades francesas; e a avaliação, pelo Estado, de todas as instituições de educação superior, no Brasil, inclusive das universidades.

#### EXISTE UM CAMPO UNIVERSITÁRIO?

Busquei na obra de Pierre Bourdieu o conceito de campo educacional aqui empregado. Para esse autor, que se inspirou no conceito de mercado, de Max Weber, um campo é um espaço social complexo, cuja estrutura é um estado de relações de força entre agentes ou instituições que lhe são próprias. Cada campo é, assim, um espaço de luta desses agentes e dessas instituições pelo monopólio da violência simbólica legítima no seu interior e pela posse do *capital* próprio desse campo. É nesse sentido que se pode falar do campo religioso, do campo político, do campo artístico, do campo educacional. As relações de força simbólicas que demarcam os limites de cada campo estão baseadas nas relações de força material entre grupos e/ou classes sociais, dominantes e dominados, mas de uma maneira tal que as dissimulam e as reforçam (Bourdieu, 1983: 89).

Assim definidos, os campos simbólicos não podem ser entendidos na ótica do estruturalismo (como universo submetido a uma lógica imanente ao conhecimento e à comunicação) nem pela ótica do marxismo (como instrumento a serviço direto da dominação de

classe). Com efeito, para Bourdieu, os interesses que estão em disputa, no interior de um campo, são interesses específicos, sobretudo dos profissionais formados em instituições especializadas na reprodução cultural (Pinto, 2000: 80).

Os campos têm diferentes graus de autonomização, isto é, graus com que o *capital* e as regras de disputa por sua posse estão mais ou menos definidos como próprios, não sendo redutíveis às dos demais. A autonomização dos campos é um processo complexo, que pode ser entendido como uma divisão de trabalho, mas sem as conotações evolucionista e funcionalista que Durkheim lhe deu. Isso, porque esse processo não é uma necessidade intrínseca da sociedade como um todo, na direção da harmonia, mas, sim, resulta das lutas em torno de interesses específicos de agentes e de instituições, tendo, sempre, como base, as relações de força entre grupos e/ou classes sociais, dominantes e dominados.

A autonomia dos campos tampouco deve ser entendida num sentido absoluto. Esse não foi o atributo que lhes deu Bourdieu ao lhes conceber como inseridos num processo de autonomização relativa. Ele quis dizer que mesmo os campos mais autonomizados (como o da arte, por exemplo) não estão descolados das relações de força entre grupos ou classes sociais, mas, ao contrário, contribuem para sua reprodução – e o fazem tão mais efetivamente quanto mais (relativamente) autonomizados estiverem. Assim, o livre jogo da produção e da circulação dos bens simbólicos próprios de um campo faz com que o capital retorne às mãos de onde saiu. Esse movimento reproduz a estrutura de distribuição do capital cultural entre as classes sociais, ou seja, a estrutura de distribuição dos instrumentos de apropriação dos bens simbólicos que uma dada sociedade selecionou como dignos de serem almejados e possuídos por todos (Bourdieu, 1974: 297).

A meu ver, a autonomia relativa dos campos não foi suficientemente desenvolvida por Bourdieu no sentido da fonte marxista do termo. A ênfase no movimento de reforço das relações de classe, que estão na base de um campo, deixou na sombra o movimento de dissolução possível dessa base, sem o que, aliás, seria incompreensível sua crítica a partir de uma instituição educacional estatal, onde socialmente se localizava o próprio sociólogo.

Apesar de sua potencialidade explicativa, o conceito de campo não deve ser idealizado, como se fosse capaz de enquadrar a sociedade toda. A propósito, Angela Xavier de Brito (2002) mostrou, no exame dos autores que se credenciam para suceder Bourdieu na sociologia francesa, que esse conceito não cobre todos os registros sociais da ação. Muitas atividades profissionais e até mesmo a ação social de importantes categorias sociais (como a das mulheres, por exemplo) não são exercidas no âmbito de campo algum. Importantes instituições sociais não constituem um campo, como, por exemplo, a família. Por outro



lado, há atores sociais que freqüentam campos diversos, com posições diferentes em cada um deles. Isso deveria servir de alerta para não poucos autores que usam o termo campo como mero sinônimo de área, de processo e até mesmo de disciplina acadêmica, remetendo o leitor a Bourdieu, a guisa de fonte. No meu entender é impróprio falar do *campo* da didática, do *campo* da avaliação ou do *campo* da história – trata-se de uma espécie de difração metafórica do conceito.

Será apropriado falar-se do *campo* universitário? O próprio Bourdieu não teve dúvida a respeito, tanto que tratou dele em *Homo Academicus*. No entanto, reluto em seguir o formulador do conceito, ao menos na delimitação do “perímetro” desse campo. Ao estudar as universidades e uma *grande école* francesas, em obras separadas (esta última em *Noblesse d’État*), Bourdieu fechou bastante o foco do estudo: concentrou-se nas faculdades de letras, ciências, direito e medicina, ao mesmo tempo em que deixou de lado setores importantes do ensino superior na França, em especial o setor privado.

Com o objetivo de alargar o foco, *data venia* do maior sociólogo do século XX, penso que valeria a pena considerar a hipótese de que as universidades *não* constituem propriamente um campo. Elas participam de pelo menos quatro campos<sup>6</sup>. Vamos a eles.

- Campo educacional

As universidades participam desse campo ao lado (e em concorrência) com faculdades, institutos e escolas, que não integram universidades. Dependendo dos países, estas instituições podem outorgar diplomas dotados de valor material e simbólico, igual, menor ou maior do que os conferidos pelas universidades. Ademais, há universidades que atuam no ensino secundário e no técnico de nível médio, um indicador a mais de sua inserção no campo educacional.

- Campo profissional

Trata-se do mercado de trabalho, com suas exigências, com os valores materiais e simbólicos atribuídos aos diversos diplomas conferidos, com seus processos de elevação de requisitos educacionais, seus órgãos de controle corporativo, seus sindicatos. As empresas e esses órgãos entram na disputa pela legitimidade da formação e do exercício profissional, cujo efeito as universidades são compelidas a levar em conta em seus currículos e na definição dos diplomas que outorgam.

---

<sup>6</sup> É possível que, em certos países, as universidades constituam um campo. Como, em outros, isso não acontece, parece-me que, mesmo nesses países, valeria a pena considerar as universidades como *também* participantes necessários dos campos que serão indicados em seguida.

- Campo da pesquisa

Embora a universidade desenvolva a pesquisa científica, tecnológica e cultural, chegando a ser essa função estabelecida como condição de recebimento do status privilegiado, não é a única instituição que a faz. Na engenharia, na agronomia, na saúde e até mesmo nas ciências humanas, há institutos não universitários, públicos e privados, que competem com as universidades pelo financiamento das agências públicas e privadas, assim como valor material e simbólico de seus produtos.

- Campo cultural

Artes plásticas, música, dança, letras clássicas e modernas, línguas vivas e mortas, comunicação cultural constituem áreas de atuação universitária, nas quais é óbvia a concorrência encetada com espaços e entidades que lhe são externos e estranhos.

Apesar da aspiração universitária do monopólio do conhecimento, o reconhecimento da dificuldade de realizá-lo plenamente pode ser percebida pela existência de universidades especializadas, em vários países, a exemplo das universidades tecnológicas e as universidades pedagógicas. Há, também, quem proponha a classificação das universidades em dois grupos: as universidades de ensino e as universidades de pesquisa, denotando uma dupla polarização de suas atividades principais.

A hipótese da participação da universidade em quatro campos, simultaneamente, permite entender, de outra forma, a análise de Clark (1983) sobre a divisão de trabalho interna e a ambigüidade dos fins das instituições. Permite entender, também, de outra maneira, a oposição que faz Kourganoff (1990), entre a face oculta e obscura da universidade, o ensino, a uma face aparente e luminosa, a pesquisa.

Admitindo-se, provisoriamente, a hipótese acima, pode-se deduzir que a integração universitária depende de uma negociação complexa, pois são distintos os *habitus* e os capitais próprios a cada um dos campos de que a universidade participa. A dificuldade nessa negociação resulta na franqueza institucional da universidade, em sua tendência à desagregação, o que pode facilitar a atuação, no seu interior, de agentes do campo político-partidário. Ou, então, a presença precoce desse campo na conformação da universidade pode dificultar sua integração institucional.

Paro por aqui, entendendo que o prosseguimento da pesquisa, na direção apontada, pode se beneficiar bastante da perspectiva internacional comparada.

## AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NO BRASIL

No último item deste texto, vou apresentar algumas indicações sobre a questão da autonomia universitária no Brasil, adiantando que ela adquiriu contornos bem distintos de outros países latino-americanos, ao menos nos discursos de auto-representação. Em seguida, vou abordar a questão da avaliação, como se apresenta, hoje, no país.

Uma das peculiaridades da estrutura educacional brasileira é a incongruência entre a instituição universitária e seu atributo exclusivo, a autonomia. No Brasil, encontram-se instituições de ensino superior que tiveram sua autonomia atribuída pelo Estado, mas sem o status universitário. Em contrapartida, as universidades, no sentido estrito, clamam até hoje pela autonomia que deveria lhes ser essencial.

A primeira vez que o termo autonomia apareceu no cenário do ensino superior brasileiro foi em 1911, no bojo de um movimento de contenção da expansão das inscrições nas faculdades, propiciada pelo ingresso irrestrito dos concluintes das escolas secundárias oficiais e das privadas a elas equiparadas.

Com um ostensivo objetivo contenedor, a Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República declarou as instituições oficiais de ensino secundário e superior *corporações autônomas*, do ponto de vista didático e administrativo. Ainda que se previssem uma série de condições de funcionamento para essas instituições, determinava que seus diretores fossem eleitos pelas respectivas congregações, em votação secreta; que as congregações teriam competência para aprovar os programas de ensino; que os diretores elaborassem os orçamentos, prevendo o montante do subsídio governamental necessário. A lei previa, também, que as faculdades federais que dispusessem de recursos próprios suficientes para prescindir do subsídio governamental estariam, automaticamente, desobrigadas de toda fiscalização ou dependência governamental, mediata ou imediata.

Os efeitos da política educacional de contenção foram o oposto do esperado. Se o número de estudantes que entraram nas faculdades federais diminuiu, pois tiveram de se submeter a um exame de admissão, multiplicaram-se as faculdades privadas dispostas a oferecer todas as facilidades para atraí-los. Como consequência, reativamente, a expressão autonomia foi suprimida da legislação, em 1915, perdendo as congregações das faculdades federais, entre outras atribuições, a de eleger os respectivos diretores.

Foi nesse contexto de autonomização frustrada e de tentativas de contenção da expansão do número de estudantes, que surgiu a primeira universidade brasileira, sobrevivente até nossos dias. Na data significativa de 7 de setembro de 1920, como parte dos preparativos para os festejos do centenário da independência nacional, o Presidente

da República evocou um dispositivo legal de cinco anos atrás para baixar decreto que criava a Universidade do Rio de Janeiro. Ela resultou da reunião da Escola Politécnica e da Faculdade de Medicina, ambas federais e das mais antigas instituições do país, com a Faculdade de Direito, produto da fusão e da federalização de duas faculdades privadas existentes na capital federal. Definia-se, assim, o padrão de formação das universidades brasileiras –reunião de faculdades isoladas– vigente até os nossos dias, servindo tanto para as instituições públicas como para as privadas. O reitor da Universidade do Rio de Janeiro era, como os diretores de suas unidades constitutivas, nomeado pelo Presidente da República.

Em 1931, seis meses após a instalação do governo provisório saído de um movimento revolucionário, foi baixado, por decreto, o *Estatuto das Universidades Brasileiras*, desdobramento, no campo da educação superior, da centralização político-administrativa iniciada com a criação do Ministério da Educação.

O *Estatuto* estabeleceu os padrões de organização para as instituições de ensino superior em todo o país, universitárias e não universitárias. Cada universidade seria criada pela reunião de faculdades (pelo menos três dentre as seguintes: Direito; Medicina; Engenharia; Educação, Ciências e Letras). Cada faculdade seria dirigida por uma congregação, integrada pelos professores catedráticos efetivos, pelos livre-docentes em exercício de catedrático e por um representante dos livre-docentes, por eles eleito. O diretor da faculdade era, também, escolhido pelo ministro, dentre uma lista de professores catedráticos elaborada pela congregação e pelo conselho universitário, conjuntamente.

O conselho universitário contaria, entre seus membros, com o presidente do Diretório Central dos Estudantes, reconhecendo-se, pela primeira vez, a participação discente na gestão das universidades.

O *Estatuto* determinou a utilização de mecanismos de cooptação, que permitiam maior margem de manobra com relação à situação imediatamente anterior. O conselho universitário deveria elaborar uma lista com os nomes de três professores catedráticos, dentre os quais seria escolhido o reitor. Nas universidades federais, a escolha caberia ao Presidente da República; nas estaduais, ao governador. Nas universidades privadas, a forma de escolha do reitor seria estabelecida internamente. Processo análogo estava previsto para a escolha dos diretores das faculdades integrantes de cada universidade.

As universidades estaduais e privadas, equiparadas às federais, estavam sujeitas à fiscalização do Ministério da Educação, que poderia cassar seu status, no caso de transgressão das normas existentes ou dos estatutos, depois de ouvido o Conselho Nacional de Educação. A propósito, os estatutos das universidades, como os das faculdades isoladas, teriam que ser aprovados pelo Ministério da Educação, o que

propiciava um controle prévio bastante grande. Nas instituições públicas, com maior razão, o controle governamental não era menor. Nas universidades federais e estaduais, todas as modificações fundamentais a respeito da organização didática ou administrativa de suas unidades constitutivas só poderiam efetivar-se com a aprovação dos respectivos governos, depois de ouvido o Conselho Nacional de Educação.

Esse controle não era sequer dissimulado. A exposição de motivos do Ministro da Educação ao Presidente da República, que encaminhou o projeto do *Estatuto*, esclarecia as razões pelas quais se optava pela “autonomia relativa” das universidades. Dizia que, pelo fato de estar o regime universitário brasileiro em sua fase nascente, dando seus primeiros passos e fazendo suas primeiras tentativas de adaptação, não seria prudente nem seguro dar autonomia total às universidades. Ao contrário, com uma “autonomia relativa” (ou seja, limitada), o Ministério estaria exercendo uma grande função educativa sobre o espírito universitário, que com o tempo viria a adquirir a experiência e o critério indispensáveis para uma autonomia mais ampla, fosse no terreno administrativo, fosse no didático.

A prática conduziu, sem dúvida, a uma direção oposta. Em vez de ampliar as competências das universidades, o governo as restringiu. A razão se encontra no controle a que se buscou submeter as universidades, no contexto de radicalização política e ideológica dos anos 1930.

Durante a República Populista (1945-1964), as universidades se multiplicaram, embora em velocidade menor do que as instituições isoladas de ensino superior, especialmente as privadas. O Governo Federal assumiu forte protagonismo na redefinição organizacional, mediante a reunião, em universidades, de faculdades isoladas (inclusive as que haviam sido estatizadas). Paralelamente, as universidades confessionais nasceram da duplicação desse processo, por iniciativa privada.

Apesar da prevalência de valores liberais-democráticos no campo político-partidário, na confluência desse campo com o educacional surgiu uma concepção segundo a qual a democratização da educação implicaria, justamente, a limitação da autonomia universitária.

Nos primeiros anos da década de '60, o protagonismo da União Nacional dos Estudantes levou à realização de três seminários nacionais sobre a reforma universitária, em 1961, 1962 e 1963. Os primeiros dois seminários produziram, significativamente, *cartas* respectivamente da Bahia e do Paraná, estados em cujas capitais se realizaram –alusão ao texto de Córdoba, embora naquelas a influência de idéias revolucionárias se manifestasse com uma ênfase inexistente nesta.

Ns *cartas* da UNE estavam mescladas as ideologias políticas de maior aceitação na categoria estudantil, principalmente o marxismo e o populismo, predominando uma visão sincrética. A respeito da autonomia universitária, as idéias de alguns intelectuais e dos dirigentes

estudantis era a de que ela consistia em obstáculo para seu projeto de colocar a universidade a “serviço do povo”. Na *Carta de Paraná*, os estudantes revelaram-se desconfiados diante da idéia de autonomia universitária. Temiam que fosse mal utilizada na contratação de professores e funcionários, no uso dos recursos, na aplicação de penalidades e, inclusive, para aumentar as barreiras que dificultavam o acesso de estudantes de origem popular.

Enquanto reivindicavam a redução da autonomia universitária diante do Estado, os estudantes pretendiam, também, o co-governo, resultado da representação estudantil nos conselhos e nas congregações, com a proporção de um terço do total de membros<sup>7</sup>, e a eleição por voto dos reitores, não mais cabendo ao Presidente da República nomeá-los. Apesar de intensa movimentação política (inclusive a primeira greve nacional de estudantes), não se logrou a representação pretendida, permanecendo as universidades com a competência para definir, em seus estatutos, o número de representantes nos órgãos colegiados.

O golpe de Estado de abril de 1964 revelou a vulnerabilidade da universidade à intervenção estatal numa extensão desconhecida até mesmo na época da ditadura de Vargas.

Enquanto as instituições privadas de ensino superior recebiam incentivos financeiros de toda a ordem, as universidades públicas eram alvo de intervenções policiais e militares. Houve universidades que tiveram reitores e diretores de faculdades destituídos, professores compulsoriamente aposentados e estudantes expulsos. A maior parte das entidades estudantis foi fechada, impondo-se novas formas de organização, bastante mais restritivas. Reitores e diretores passaram a ser pessoalmente responsáveis pelo controle político e ideológico dos centros acadêmicos e dos estudantes, ameaçados com processo penal e demissão. No início de 1969, o decreto-lei 477 previa a demissão de professores e funcionários, e a expulsão de estudantes, proibindo os primeiros de trabalhar e os últimos de estudar em qualquer estabelecimento de ensino do país.

Ao contrário do que ocorreu nos países hispano-americanos vitimados pela onda ditatorial dos anos ‘60 e ‘70, no Brasil a força da ditadura foi também utilizada para modernizar as universidades públicas. Dois decretos-leis, um de 1966 e outro, de 1967, levaram essas universidades a reformar seus estatutos, determinando profundas alterações

---

7 Como o conselho universitário era formado, basicamente, pelos diretores das unidades e de um representante de cada uma das respectivas congregações, os estudantes pretendiam ter um representante de cada faculdade, escola e instituto. Em consequência, o conselho universitário teria a seguinte composição: dois terços de docentes (um terço formado pelos diretores de unidade e um terço de representantes das congregações) e um terço, de representantes dos estudantes.

em suas estruturas. Essas mudanças, e outras delas derivadas foram acompanhadas da distribuição ou a redistribuição dos cargos do magistério e dos funcionários por novas unidades, implicando a remoção ou readaptação de seus ocupantes. Como preparação para enfrentar as reações, aqueles decretos-leis evocaram os atos institucionais do governo militar que suspendiam as garantias legais do caráter vitalício da cátedra, assim como a segurança e a estabilidade dos funcionários públicos, ameaçando com demissão, aposentadoria e outras punições os que não aceitassem as mudanças ditadas pelo novo regime.

Em novembro de 1968, foi promulgada a lei 5.540, denominada Lei da Reforma Universitária, que estendeu as novas formas de organização das universidades federais às estaduais, às privadas e aos estabelecimentos isolados. Ainda que essa lei reconhecesse a autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira das universidades, seus dispositivos a limitavam, como também o faziam os atos de exceção e as intervenções governamentais.

Segundo a Lei da Reforma Universitária, o mecanismo de cooptação para a escolha de dirigentes, em vigor desde o *Estatuto* de 1931, foi alterado, com prejuízo para a autonomia das instituições. A elaboração da lista de nomes de candidatos a reitor, para posterior escolha pelo Presidente da República, já não seria atribuição do Conselho Universitário unicamente, mas, sim, deste em conjunto com outros conselhos da universidade –de ensino, pesquisa, extensão, de curadores. Neste havia um representante do Ministério da Educação e prevaleciam, no conjunto, os membros nomeados pelo próprio reitor. As listas de candidatos a reitor já não teriam três nomes, mas seis, de modo a aumentar em muito a probabilidade de inclusão de pessoas de confiança do regime militar.

Se a década de 1970 assistiu, no Brasil, à desmobilização do movimento estudantil, assistiu, também, ao nascimento do movimento de professores, que resultou na criação do Sindicato Nacional de Docentes do Ensino Superior-ANDES. Esse movimento docente consolidou-se nas universidades públicas e teve dificuldades de se desenvolver nas universidades privadas e nas faculdades isoladas. Até o momento, o sindicato docente detém sua hegemonia com base nas universidades federais, nas quais a carreira e a remuneração dos docentes são únicos, definidas por legislação própria. Os funcionários técnico-administrativos, por sua vez, criaram uma federação de sindicatos locais, na qual os das universidades federais detêm a hegemonia, pela mesma razão.

As vicissitudes da conjuntura política do país, mais do que o contexto propriamente universitário, levaram os sindicatos de docentes e de funcionários, assim como a UNE, a darem especial importância à eleição dos dirigentes universitários pelo voto direto – a um aspecto da autonomia processual, portanto.

À medida que o último governo militar foi se desintegrando pelo avanço das conquistas democráticas, várias universidades estabeleceram situações de compromisso entre essas demandas de eleição direta e paritária dos dirigentes e os dispositivos legais que previam a cooptação<sup>8</sup>. A demanda de eleição direta dos dirigentes universitários estendeu-se para a mudança na composição dos órgãos colegiados das universidades, de modo a fazê-la paritária.

Mas, a projeção da composição política (para)sindical sobre a gestão das universidades públicas não se faz sem resistências. Assim, é possível dizer que há uma luta entre o poder acadêmico e o poder sindical, que se manifesta com mais intensidade por ocasião da escolha dos dirigentes, sobretudo dos reitores (Cunha, 2003).

Os poderes em confronto são organizados por lógicas distintas.

O poder acadêmico é “orientado pelo topo”. Ele se assenta em coalizões de grupos institucionalizados de interesse específico, de natureza disciplinar ou profissional, sem sintonia sindical. Ele privilegia a representação dos docentes-pesquisadores de mais elevada qualificação nos órgãos colegiados e, em certas universidades de mais elevado padrão no ensino e na pesquisa, restringe a ocupação dos cargos diretivos aos que estão no topo da carreira. Essa orientação pelo alto é consistente com o mecanismo de julgamento de projetos de pesquisa, no interior da universidade e no âmbito dos órgãos de fomento, por comitês formados por docentes-pesquisadores escolhidos pelos pares, mas dentro de critérios estritos de distinção acadêmica. O mesmo se dá com a composição das bancas de concurso para a admissão de novos docentes-pesquisadores.

Já o poder sindical é “orientado pela base”. Pelo menos em seu propósito trabalhista original, o sindicato privilegia o que há de comum a todos os seus membros, isto é, o fato de terem igual relação de trabalho com a instituição. Para levar em conta o que há de comum a todos os empregados, o sindicato só pode considerar o que concerne a todos, logo tem de se pautar pelos interesses e pela consciência possível dos filiados menos posicionados na estrutura da universidade. A igualdade, em oposição ao mérito, é o termo chave em sua plataforma.

Ambas as lógicas têm sido objeto de apodos pejorativos. A organização do poder acadêmico é chamada de “elitista”, enquanto que a lógica do poder sindical, de expressão do “baixo clero” (no caso dos docentes). Em termos ideal-típicos, o poder acadêmico não conflita com

---

<sup>8</sup> Uma fórmula bastante utilizada foi a da “consulta à comunidade universitária”, processo pelo qual os colegiados superiores endossam as listas dos nomes dos candidatos mais votados para o cargo de reitor. Docentes, funcionários e estudantes têm seus votos poderados, de modo que cada uma dessas categorias tenha um terço do total.



o poder sindical, são apenas diferentes. Mas, quando o poder sindical extravasa sua atuação e entra no âmbito dos órgãos colegiados das universidades, em disputa por ampliação do exercício do poder político, o conflito é inevitável.

A disputa entre esses dois poderes será, provavelmente, arbitrada pelo Governo Federal, que dirige a elaboração de um projeto de lei de reforma da educação superior, a que se chama “lei da reforma universitária”, numa confusão da universidade institucional existente no topo do campo educacional. Ao que parece, a iniciativa governamental é no sentido de eliminar o critério de cooptação na escolha dos dirigentes universitários e deixar que os critérios de sua eleição sejam definidos no âmbito de cada instituição. Essa posição, de aparente respeito à autonomia universitária, coincide, exatamente, com a demanda do aparato sindical, pois transfere para o interior de cada universidade as lutas pela hegemonia, fragmentando eventuais resistências do poder acadêmico que, no plano nacional, poderia mobilizar organizações de peso político e profissional.

Portanto, num sentido ou noutro, as decisões de peso em matéria do controle político e ideológico das universidades públicas brasileiras estão sendo tomadas fora do âmbito universitário, situação propiciada pelo incipiente desenvolvimento de seu próprio *ethos*.

## BIBLIOGRAFIA

- Bourdieu, P. 1974 *A economia das trocas simbólicas* (São Paulo: Perspectiva).
- Bourdieu, P. 1983 *Questões de sociologia* (Rio de Janeiro: Marco Zero).
- Bourdieu, P. 1984 *Homo Academicus* (Paris: Minuit).
- Bourdieu, P. 1989 *Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps* (Paris: Minuit).
- Brito, A. X. de 2002 “Rei morto, rei posto? As lutas pela sucessão de Pierre Bourdieu no campo acadêmico francês” em *Revista Brasileira de Educação* (São Paulo) N° 19, janeiro-abril.
- Clark, B. R. 1983 *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective* (Los Angeles: University of California Press).
- Clark, B. R. e Neave, G. (orgs.) 1992 *The Encyclopedia of Higher Education* (Oxford: Pergamon).
- Coelho, M. F. P. 1998 “As polêmicas visões da autonomia universitária” em *Avaliação* (Campinas) Vol. 3, N° 3, setembro.
- Cunha, L. A. 1982 *A universidade crítica: o ensino superior na República Populista* (Rio de Janeiro: Francisco Alves).

- Cunha, L. A. 1985 *A universidade temporã: o ensino superior da Colônia à era de Vargas* (Rio de Janeiro: Francisco Alves).
- Cunha, L. A. 1988 *A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior* (Rio de Janeiro: Francisco Alves).
- Cunha, L. A. 2000 “Ensino superior e universidade no Brasil” em Teixeira Lopes, Eliane Marta et al. *500 anos de educação no Brasil* (Belo Horizonte: Autêntica).
- Cunha, L. A. 2002 “A nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída” em Trindade, Héglio e Blanquer, Jean-Michel (orgs.) *Os desafios da educação na América Latina* (Petrópolis: Vozes).
- Cunha, L. A. 2003 “Luta política nas universidades federais: poder sindical versus poder acadêmico” em *Avaliação. Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior* (Campinas) Vol. 8, Nº 3, setembro.
- Figueiredo-Cowen, M. de 2002 “Latin American Universities, Academic Freedom and Autonomy: a long-term myth?” em *Comparative Education* (Londres) Vol. 38, Nº 4.
- Kourganoff, W. 1990 *A face oculta da universidade* (São Paulo: UNESP).
- Le Goff, J. 1988 *Os intelectuais na Idade Média* (São Paulo: Brasiliense).
- Pinto, L. 2000 *Pierre Bourdieu e a Teoria do Mundo Social* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas).
- Trindade, H. 1999 *Universidade em ruínas na república dos professores* (Petrópolis: Vozes).
- Velloso, J. R. 1991 *Universidade pública. Política, desempenho, perspectivas* (Campinas: Papirus).
- Verger, J. 1990 *As universidades na Idade Média* (São Paulo: UNESP).
- Weber, M. 1989 *Sobre a universidade* (São Paulo: Cortez).



LEONARDO SILVIO VACCAREZZA\*

## AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, REFORMAS Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL

LA IDEA DE AUTONOMÍA es un constructo social con una evidente función de identidad. Se trate de un grupo social o de la producción de la cultura de una institución que sus integrantes sostienen con sus prácticas, la noción de autonomía refuerza el sentido de pertenencia, garantiza sus límites y asegura el monopolio sobre la actividad que despliega. Cuando se habla de autonomía universitaria, entonces, no solamente estamos hablando de una categoría “objetiva”, perteneciente al derecho positivo, sino también de la producción de significaciones en el campo de interacciones sociales en el que se despliegan las instituciones de la sociedad. En este sentido, autonomía universitaria, así como también la autonomía de la ciencia, no es un término neutro. Con respecto a este último, Cozzens afirma: “la autonomía de la ciencia se describe como símbolo positivo y central de nuestra cultura, ya sea desde el autogobierno colectivo de las colectividades científicas, hasta la libertad de los individuos para elegir el tema de su investigación” (Cozzens, 1996: 134). Así, la autonomía universitaria tiene también una carga de sentido valorativo que refuerza, entonces, la identidad de los integrantes de la institución universitaria.

\* Instituto de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Pero así como la autonomía de la ciencia se sostiene en su legitimidad en la sociedad (quizá construida a partir de la capacidad de resolución de problemas que la convierte en el monopolio del conocimiento), la autonomía universitaria se debate en la continua construcción de la legitimidad social de la universidad. ¿Pero cuáles son las fuentes de esta legitimidad? La historia de la universidad acumula distintos argumentos en la lucha por la legitimación social, siendo los más evidentes en el presente el haberse constituido en el *locus* de la investigación científica y la productora y transmisora del saber profesional. Sin embargo, uno y otro argumento, especialmente en América Latina, se encuentran en permanente cuestionamiento, sea por atribución de inadecuación en un marco de mercados de trabajo profesional asimétricos, sea por atribución de incapacidad en la resolución de problemas por medio de la investigación científica (o la generación de nuevos problemas por el mismo medio), sea por ineficacia en la administración del aprendizaje profesional. De este modo, la legitimidad social sobre la cual asentar la pretensión de autonomía por parte de la comunidad universitaria se encuentra en un estado de tensión cuasi permanente. Esto ha facilitado las recurrentes intervenciones y represiones de los gobiernos (generalmente de facto) a las universidades, especialmente típicas en el cono sur hasta los años ochenta, con interludios más o menos intensos o más o menos borrosos de autonomía. Pero en un marco de legitimidad social débil de la universidad, la pretensión de autonomía se construyó y fortaleció, justamente, en la reivindicación frente a la represión, convirtiéndose la represión a la universidad en un símbolo caro de la represión de la sociedad por parte de tales gobiernos. De esta manera, el significado de autonomía para los integrantes de la institución se conformó con el sentido de lucha contra la represión. Más que una legitimación basada en las atribuciones vinculadas a la producción y transmisión de conocimiento, se trató de una legitimidad sostenida en el valor de símbolo, de protagonismo e inclusive de liderazgo en la lucha por la democracia, la justicia y la libertad. Claro que tal fuente de legitimidad (y por ende de pretensión de autonomía) sufre el avatar del desgaste rápido, y pone nuevamente en primer plano el ejercicio de las funciones de la universidad en la sociedad. En la medida en que América Latina ha entrado en un largo período de gobiernos constitucionales, el argumento de la reivindicación política de la autonomía frente a la represión ha perdido capacidad de legitimación. En este contexto, la cuestión de la autonomía se ha ido perfilando recurrentemente con nuevas connotaciones y significados, poniéndose más en evidencia su carácter polisémico.

En este trabajo trataré de desplegar algunas reflexiones –o simplemente poner algunos temas en discusión– alrededor de la autonomía universitaria. En primer lugar, señalaré que la discusión sobre el

tema adolece de una relativa confusión de puntos de vistas y significados atribuidos a un concepto que, como dije, acarrea una carga valorativa acumulada a lo largo de su historia. Las reformas o intentos de reforma y “modernización” de la educación superior en América Latina durante los noventa, al compás de las políticas neoliberales, abrieron un nuevo panorama en la significación de la autonomía universitaria. Trataré de relevar los nuevos componentes del término y las nuevas prácticas y tensiones que generaron. Me preguntaré, luego, cuáles son las condiciones por las cuales las universidades de América Latina parecen tener dificultades para generar autorreformas, haciendo honor a un significado ampliado de autonomía. En una perspectiva más amplia propondré como tema de discusión el impacto que algunos procesos globales (como la heterogeneidad, la internacionalización o la virtualización de la enseñanza) tienen sobre la autonomía universitaria. Estos cambios y los propios que ocurren en la producción de ciencia y tecnología inciden en la relación entre universidad, profesión académica e investigación científica, la cual guarda especificidades para sociedades periféricas en cuanto a producción de conocimientos apropiados por la sociedad. Esto nos llevará a discutir la tensión, generalmente sorda, entre autonomía universitaria y autonomía científica. Por último, me preguntaré por la recuperación, a partir del origen de la Reforma del ‘18, de una función de la autonomía universitaria articulada con la transformación social en América Latina.

### AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO TÉRMINO POLISÉMICO

Un enfoque particular sobre el concepto de autonomía es, obviamente, el jurídico. La doctrina parte del sentido etimológico del término como la “capacidad que tiene un ente para darse su propia ley y regirse por ella” (Finocchiaro, 2004: 27), pero en el marco de un sistema normativo superior. De esta manera, el significado jurídico de autonomía queda delimitado por los siguientes atributos: capacidad para dictar sus propias normas y para autoadministrarse, y sujeción a un marco normativo superior y al control de un ente superior; si bien con respecto a esto último la doctrina no es taxativa. En este sentido, la universidad declarada como autónoma cuenta con la facultad del autogobierno, la decisión de políticas internas, la distribución de sus propios recursos, la determinación de los objetivos de su actividad. No existiendo una ley superior que lo determine, la autonomía la faculta para elegir qué carreras dictará, que áreas de investigación privilegiará, cómo retribuirá a su personal, etcétera. En la medida en que la universidad estatal, como ente público, está subordinada a una ley superior de presupuesto y gastos fiscales, es pasible de control por los órganos pertinentes, pero es polémica la cuestión de si tal control se extiende a la evaluación por parte del estado

de los objetivos, orientación y calidad de su producción. Es fundamentalmente en relación a la evaluación que se expresa significativamente el sentido de la autonomía en términos de poder político.

En efecto, en la medida en que entendamos que la política es una instancia de decisión relativa a la distribución de recursos y recompensas, la cuestión de la autonomía universitaria adquiere una doble connotación: por un lado, se trata de afirmar la capacidad jurídica antes mencionada en los hechos sin que la dependencia de recursos respecto del estado limite tal actividad o las amenazas del juego político condicionen la libertad del gobierno interno; a su vez, se trata de afirmar la legitimidad de la universidad como ente rector en la producción de la cultura, la profesionalidad y la ciencia, de manera tal que, en un momento histórico dado, se le reconoce al conjunto de universidades autónomas la plena capacidad de decidir e influir en el desarrollo de las profesiones, la enseñanza superior y el conocimiento científico. Es decir, poder político para su propio manejo y poder político (sin injerencia estatal directa) en el desarrollo de la sociedad en los aspectos que le conciernen. La historia de las universidades muestra diferentes situaciones en relación con ambas dimensiones. Es en el siglo XIX cuando comienza a instaurarse una política universitaria activa en los estados europeos, pero el grado de injerencia al interior del gobierno universitario y de orientación de la actividad de las universidades por parte del estado ha sido variable, y variados los mecanismos de gestión al respecto. Es reciente el hecho de que el estado asuma la producción de conocimientos científicos y tecnológicos y la distribución de saberes profesionales como una función propia y objeto de políticas específicas, a partir de la convicción de que las profesiones y los conocimientos son computados como recursos de la economía.

En la tradición decimonónica en América Latina, el dominio del estado sobre la universidad respondía a la necesidad de asegurar la consolidación de las elites políticas y sociales en el marco de un evidente dominio de clase. La Reforma del '18 iniciada en Córdoba, con su planteo de autonomía y autogobierno, contribuyó a crear las condiciones no solamente para una democratización social de la universidad, sino para que la universidad se constituyera en la entidad protagonista del desarrollo profesional de la sociedad con prescindencia del estado. La vinculación del estado con la universidad, entonces, se desenvolvió en el movimiento pendular entre el sostenimiento financiero, la represión política y la paz de cierta indiferencia entre uno y otro término de la relación. El estado represor prestaba atención a la universidad en la medida en que el mundo de la política se introducía en el claustro universitario, pero no por la producción profesional y cognitiva que esta universidad realizaba. Sólo recientemente esta relación política entre estado y universidad se modifica significativamente: el estado pretende

tomar el protagonismo universitario en la producción social y dirigir, a través de mecanismos como evaluación e incentivos, su actividad, dando un significado particularmente acotado al concepto de autonomía.

Como expresé anteriormente, la autonomía universitaria es un rasgo peculiar de la cultura institucional de la universidad, un parámetro de identificación grupal. Como rasgo de la cultura, sin embargo, el significado de autonomía universitaria puede no ser homogéneo en toda la comunidad universitaria. Involucra, por cierto, potestad de gobierno para las autoridades de la universidad y para aquellos que intervienen de manera más o menos activa en la política universitaria. Implica, fundamentalmente para los docentes, libertad académica, libertad de opinión en la cátedra, atribución de recompensas en base al mérito más que en base a la ideología u otros criterios entendidos como particularistas. De más está decir que ambos significados de autonomía (uno centrado en la institución, el otro en el individuo) no necesariamente se compatibilizan en esferas históricas concretas. Por cierto, la autonomía institucional es una función de protección de la injerencia del estado en el contenido y orientación de la enseñanza y la investigación, pero en la medida en que ella misma no habilite a las autoridades universitarias a ejercer el control en la producción de los docentes. Por lo tanto, se trata aquí de la posibilidad de un desacople de sentidos de autonomía que no está ausente en la historia de las universidades.

Además de este contraste entre lo institucional y lo individual, la cuestión de la autonomía universitaria se confunde y contradice con la autonomía de la ciencia. También en esta podemos diferenciar entre autonomía de la ciencia como institución y colectivo frente al estado, y autonomía del científico en la elección de sus temas y métodos de investigación en una doble referencia: frente al estado y frente a los grupos dominantes en la disciplina. El juego de articulaciones se multiplica si observamos la producción de ciencia en la universidad y tenemos en cuenta la compleja tensión para la autonomía del individuo entre la inserción en la disciplina y la inserción en la universidad como organización. Difícilmente podemos hablar de autonomía del investigador universitario enclavado en este complejo sistema de dominación: el dominio de la disciplina sobre la producción de conocimientos es eficaz aun cuando el investigador pueda eludir la dominación de la institución en cuanto al ejercicio de su libertad de investigación y enseñanza.

En otro sentido, en el imaginario del colectivo universitario, autonomía refiere a democracia en la universidad. La tradición en América Latina sobre autonomía se sustenta en la elección democrática de las autoridades institucionales. Una democracia que, sin embargo, se articula con la jerarquía del saber (voto calificado, proporcionalidad de los claustros). Así, el concepto de autonomía se proyecta, como en el caso de la autonomía individual, hacia el ambiente interior, de manera



tal que como concepto valorativo enlaza la vida interna de las universidades con una cualidad relacional de la universidad con el estado. Como en el caso anterior, también es posible encontrar desacoples: universidades actuando con plena autonomía frente al estado, y manejos clientelares o represivos, negociación turbia y corrupción, de parte de su gobierno institucional.

En una articulación política “hacia afuera”, el concepto de autonomía se proyecta como condición de la universidad en tanto entidad de transformación social. Este es el contenido destacable del ideario de la Reforma Universitaria de 1918, en tanto el movimiento no solamente se dirigió a la conquista de reformas internas y cambios en la relación con el gobierno, sino que constituyó una gesta social de cambio en la sociedad, destacándose “su proyección social, su sentido americanista, y sus fundamentos antioligárquicos y antiimperialistas” (Rébora, 1989: 28). En este sentido, la autonomía universitaria en América Latina se constituye, para el imaginario político de sectores importantes, en un concepto que se articula en luchas que trascienden el espacio académico y se proyectan en el plano de la transformación social. Este significado ampliado de autonomía se expresa a lo largo de la experiencia latinoamericana en la extensión social como una función fundamental de la universidad, planteada –más allá del mero servicio, actualización o articulación con la industria cultural– como eje de transformación a través del servicio del saber a la lucha social<sup>1</sup>.

Un último significado de autonomía universitaria tiene su vigencia a partir de lo que la literatura reciente ha denominado “capitalismo académico” (Slaughter y Leslie, 1999). Se trata de la autonomía de la universidad entendida como capacidad de esta de actuar como agente económico libre en el mercado de bienes y servicios. Dentro de la misma concepción se ha esgrimido como significado clave de autonomía la facultad de la entidad académica de obtener y generar sus propios recursos sin depender, por lo menos totalmente, del tutelaje financiero del estado. Este significado se ha puesto en vigencia en los noventa con las políticas de reforma y modernización de la educación superior.

## LAS REFORMAS UNIVERSITARIAS EN LOS NOVENTA

Algunos de los conceptos centrales de las reformas universitarias que se desarrollaron en América Latina durante los noventa pueden resumirse

---

1 En la universidad argentina de los años sesenta, en uno de los interludios democráticos con mayor despliegue de la universidad, la extensión universitaria intentó constituirse en un pilar ideológico clave por el desarrollo de programas de fuerte contenido social, y como elemento constitutivo de la autonomía de la universidad, no ya solamente frente al estado, sino en tanto protagonista clave de la política de cambio social.

así: eficiencia; diferenciación y segmentación del sistema; autonomía financiera y de mercado; evaluación externa; segmentación presupuestaria; privatización; responsabilidad o *accountability*.

La eficiencia se expresa en una nueva forma de gestión del sector público que incluye los siguientes parámetros: involucramiento de gerentes profesionales en el sector público; explicitación de los estándares y medidas de rendimiento y uso de indicadores de efectividad; supeditación de recursos a los logros (lo que exige control de calidad de productos); descentralización de operaciones y gestión; introducción de la competencia interna como estímulo; disciplinamiento en el uso de recursos públicos mediante recortes (Betancur, 2001: 8).

La diferenciación y segmentación del sistema implica la aceptación de una tendencia global hacia la heterogeneidad del sistema de educación superior. Es importante destacar que la orientación política de los noventa enfoca de manera privilegiada a este sistema más que a la universidad considerada individualmente. De esta manera, se producen políticas para el sistema en un intento de procesar la diferenciación (universitario-terciario, público-privado, masivo-selectivo, investigación-enseñanza, alcance nacional-alcance regional), aun cuando se establezcan con frecuencia mecanismos de uniformización (incentivos a docentes investigadores, pautas de evaluación). Las reformas de los noventa parecen haber acallado la lucha por la autonomía. El reconocimiento de esta por parte del estado es explícito en la normativa actual. Esta noción de autonomía, como dije anteriormente, destaca la facultad de las universidades para actuar en cuanto agentes económicos en el mercado, prestar servicios onerosos, crear empresas propias o mixtas, patentar desarrollos, etcétera. El discurso refiere a la “autonomía responsable” como aquella que lleva a la universidad a atender el interés general más que “sus propios fines e intereses como corporación” (Sánchez Martínez, 1999: 83), y como autonomía relativamente limitada en el sentido en que se articula con el control y orientación del estado de manera indirecta.

De esta manera, la evaluación externa es clave en el discurso de la reforma. A decir verdad, la evaluación es una institución propia del ambiente académico y científico y la fuente de legitimidad de sus productos. Sin embargo, la evaluación queda fuera del dominio de la misma universidad. Las instituciones de la reforma han generado mecanismos de diferente naturaleza para la evaluación externa. Todas ellas involucran a la comunidad científica y académica como agentes de la misma, pero, cooptados en un ejercicio de autoridad estatal, son puestos frente a la universidad. El estado evaluador (Neave, 2001: 211) se presenta más como un organizador indirecto, a distancia, que permite la consagración de la evaluación por la ciencia. Sin embargo, los criterios de evaluación tienden a adquirir rigidez en metodologías de aplicación

universal, los evaluadores contratados son disciplinados por criterios preconcebidos y, con frecuencia, la evaluación de raíz académica recibe el “auxilio” de consultorías no académicas. En este sentido, lo nuevo de las reformas consiste no solamente en la pérdida de autonomía de la universidad para componer su sistema de evaluación, sino también en el cambio de estilo y significación de la evaluación misma.

Un elemento destacable de este estilo es la confección de indicadores de evaluación. No hace falta insistir en el hecho de que los indicadores implican construcciones ideológicas y, por lo tanto, son pasibles de desacuerdos sociales; además cabe reconocer la debilidad intrínseca de la información correspondiente a muchos de tales indicadores debido a la forzosa homogeneización de situaciones bajo conceptos poco flexibles, los inacabables errores de registro, etcétera. Sin embargo, como estilo de evaluación, los indicadores instauran la comparabilidad entre universidades, permiten establecer un régimen de premios y castigos presupuestarios, estimulan la competencia entre universidades y remueven, por decirlo así, la tranquila indiferencia entre estas. La evaluación externa no se enfoca solamente a nivel del establecimiento universitario, sino que, a través de un conjunto de indicadores, se levanta como control de la actividad de los individuos (investigadores, docentes). Dispositivos como el sistema de categorización de investigadores, la certificación de posgrado, la cantidad de publicaciones logradas con referato, inciden en las prácticas de los individuos, transformando la cultura académica. Esto configura una nueva “cuadrícula” que clasifica jerárquicamente a los individuos, modifica los procesos de reconocimiento académico y, fundamentalmente, se transforma en un “panóptico” de la vida académica, externo a la propia universidad (Suasnabar, 1999: 104). De esta manera, el control tiende a instalarse (y, por lo tanto, la disminución de autonomía tiende a producirse) no solamente en la relación estado-universidad a través del manejo presupuestario, sino también en el individuo académico: si anteriormente los criterios de evaluación del mundo académico se regían en el marco del establecimiento universitario y/o a través de los canales de la evaluación disciplinar (premios, congresos, referatos de publicaciones, etc.), ahora se agrega a nivel del individuo un nuevo dispositivo de evaluación-control exógeno (con efectos directos en la asignación de recursos al individuo y efectos indirectos en la universidad), regido en el ámbito burocrático del estado y articulado con herramientas estadísticas, aun cuando se siga apelando a la figura de los pares.

En términos de los sujetos, estos dispositivos configuran nuevos comportamientos académicos a fin de adecuar las prácticas académicas a los criterios de evaluación. De esta manera, los investigadores de ciencias sociales o humanidades fuerzan sus parámetros de logro a criterios extraños al propio campo, ya que los criterios de evaluación

se inspiran en las prácticas de las ciencias naturales. La actividad de investigación requiere estar subsidiada o acreditada institucionalmente para adquirir su valor académico, limitando el valor de las actividades de extensión, la investigación-acción. En el plano de la estructura académica, estos dispositivos producen segmentaciones marcadas: investigadores docentes/docentes, categorías de elite/categorías de base, evaluadores/evaluados. La tendencia parece orientarse hacia una creciente segmentación y rigidez de roles, con efectos de “elitización” y segregación al interior de las mismas universidades. De esta manera, y ante la generación de comportamientos defensivos de los individuos frente a tales dispositivos, las reformas tenderían a reducir, en este plano, la autonomía individual, es decir, aquella que proclama la libertad de creación de conocimientos.

Un proceso propio de los últimos años en el ambiente académico es el de burocratización del gobierno universitario. Quizá ello no se explique principalmente por efecto de las reformas pero, en cierta medida, las presiones por la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento o, como se indica más adelante, la privatización del espacio académico, o las necesidades de una gestión más compleja al interior de las universidades, exigida por la evaluación externa (información para evaluaciones y categorizaciones, manejo de contratos de vinculación con empresas, etc.), requirieron la confección de diseños administrativos diferenciados y con escalas jerárquicas y funcionales más complejas. Esto ha dado lugar a nuevas tensiones en el campo académico, ya sea por el nivel de requerimientos que el sistema burocratizado reclama de los investigadores y docentes, ya sea por las diferencias salariales que pueden generarse entre uno y otro sector, ya sea por la diferencia de concepciones con respecto a la función de investigación, docencia y extensión de las universidades.

Con la reforma de los noventa, la segmentación presupuestaria se ha constituido en una pieza estratégica de dominio estatal en la distribución de los recursos en función de criterios aplicados por fuera de la gestión propia de la universidad. Esto se ha instrumentado a través de programas especiales gestionados por el estado y frecuentemente financiados por organismos de crédito internacionales. Con ello, el manejo presupuestario por parte de la universidad ha quedado prácticamente restringido, por lo menos en el caso de Argentina, al pago del personal, una categoría, sin embargo, de baja flexibilidad en la toma de decisiones, habida cuenta de la alta conflictividad social en relación con los mercados profesionales, particularmente el universitario.

Ya he referido a la proclama de la autonomía de mercado. Ello induce a procesos de privatización del campo académico: financiamiento privado a través de convenios con empresas, ventas de servicios; transformación de la universidad en gestor de negocios privados propios

o de desarrollos privados de sus miembros (incubadoras de empresa, etc.); confección de currícula sobre la base de la dinámica del mercado de estudiantes (particularmente en los posgrados) con el fin de asegurar ingresos financieros por matrícula. La reducción de los sueldos docentes en la mayoría de los países de la región constituyó una condición favorable a la privatización del investigador o docente universitario. En Argentina, esto se verifica ya sea en la tendencia creciente hacia la práctica de actividades onerosas en la misma universidad, ya sea en la participación en el mercado profesional como una actividad paralela a la académica. Tanto en el nivel institucional como individual, entonces, la privatización se presenta como una consecuencia (indudablemente buscada por la política de reformas) de la reducción presupuestaria en las universidades. Por cierto, ello contribuye a ampliar, en uno y otro nivel, la inserción en diferentes mercados, generar innovaciones organizacionales de toda índole, ganar recursos, etcétera. Sin embargo, también es necesario recalcar que la sujeción de la vida universitaria a la dinámica de los mercados somete las decisiones de largo plazo en materia de educación y producción de conocimientos a la inmediatez de la dinámica económica en sociedades que carecen de una función principal en la gestación del desarrollo tecnológico prolongado.

Por último, la apelación a la responsabilidad social de la universidad, en una traducción algo equívoca del término *accountability*, permite mantener una noción difusa del papel de la universidad frente a la sociedad. Si el término responsabilidad social evoca fácilmente el papel protagónico de la universidad en la transformación de la sociedad, su sentido se identifica con la más enraizada tradición de la Reforma del '18. Si la traducción se acota a la "rendición de cuentas", el problema se plantea en términos de cuáles son los parámetros en función de los cuales se practica tal rendición: costo por alumno, tasa de egreso, calidad profesional en términos de mercados heterogéneos. Si el primer término apela a la autonomía plena de la universidad para protagonizar el cambio social, el segundo refiere a la respuesta a un parámetro de evaluación constituido por fuera de la propia universidad.

Para resumir, el cuestionamiento de la autonomía se expresa, entonces, en diferentes planos.

- La disminución de presupuesto (o la segmentación del presupuesto y su aplicación focalizada) hace de los gobiernos de las universidades instancias con poder devaluado. Se crea un nuevo lugar de poder cognitivo en el estado –académicos-evaluadores y burócratas-políticos. Si antes el poder del estado estaba en la intervención por la fuerza de represión, ahora está legitimado en el conocimiento (académicos con prestigio como evaluadores cooptados por el estado).

- No es posible hablar de heteronomía en el caso de las universidades, sino de debilidad de la toma de decisiones autónomas, limitadas en un juego de tensiones con las instancias gubernamentales.
- La segmentación y la inducción de prácticas académicas tradicionales en el nivel individual llevan a la limitación de la autonomía académica en favor de la “libertad de mercado”: los individuos salen a competir en el mercado, pero la libre elección de producción y transmisión de conocimientos queda limitada. Por ejemplo, la extensión (en ciencias sociales) se ve limitada por la necesidad de salir a buscar subsidios: una extensión onerosa.
- Las pautas de evaluación y la globalización imponen criterios tales que obligan a orientarse hacia la presión de las disciplinas a nivel internacional: “publicar o morir” no es sólo una pauta de acción del científico, sino también del académico. De esta manera, las reformas generan la contradicción entre la evaluación con parámetros disciplinares y las presiones para la obtención de recursos con criterios de negocio. Ambos principios limitan la capacidad y la vocación de la academia por la extensión social.

Me parece, entonces, que en todas las dimensiones o conceptos propios de las reformas de los noventa la noción de autonomía queda afectada en su significado, produciéndose desplazamientos de sentido, como así también nuevos elementos denotados que oscurecen anteriores connotaciones. En términos generales, diría que su significado no se encuentra estabilizado entre los distintos actores que intervienen en la dinámica de la educación superior, y que, si bien el discurso del poder público parece haber fijado en el concepto de autonomía universitaria un espacio de consenso entre aquellos, los equívocos del término continúan dando lugar a diferencias y tensiones, tanto en el plano semántico como social.

#### LA FALTA DE PROTAGONISMO DE LAS UNIVERSIDADES EN LA DIRECCIÓN DE LAS REFORMAS

Es claro que las reformas de los noventa pusieron a las universidades en una situación defensiva frente al estado. La articulación de políticas estatales en el marco de concepciones gestadas en organismos internacionales de crédito definió los parámetros del cambio, abonado en una situación de crisis de calidad, financiamiento y legitimidad social de la educación superior. Cabe preguntarse por qué las universidades no tuvieron la capacidad de autorreforma, imponiendo los parámetros de cambio bajo la forma del consenso en la comunidad académica. Cier-

tamente, la dependencia financiera del estado es una condición estructural de peso para dificultar la autonomía en la fijación de la reforma. Sin embargo, es posible que factores internos atentaran contra la posibilidad de alcanzar consensos propios y, por lo tanto, lograr legitimidad social para los propios criterios de reforma.

Ya mencioné anteriormente el carácter restringido de la democracia universitaria. Más que un problema de diseño institucional, la limitación de la democracia se revela en el papel de las corporaciones académicas: facultades, cátedras, organizaciones gremiales, agrupaciones de política interna e institutos son nucleadores de intereses sectoriales que actúan en el interjuego de influencias tanto al interior como hacia el exterior del ambiente académico. En este marco, la preservación de los espacios de poder corporativo es un elemento clave en la dinámica política, que retacea posibilidades de cambio y nuevas combinaciones de intereses. Por otra parte, como señala Krotsch (2003), la universidad latinoamericana –debido a su impronta profesionalista, su poca capacidad de producción de conocimientos, el débil desarrollo de la profesionalidad académica– “tiene un estilo de cambio básicamente exógeno, pues este es fundamentalmente producto de la presión externa, ya sea de la demanda de expansión matricular o de las políticas de reforma que provienen del estado” (Krotsch, 2003: 17).

Asimismo, la clásica caracterización de la universidad propuesta por Burton Clark (1983), según la cual se trata de una institución de “base pesada” porque carece de autoridad centralizada y dominación vertical, y que posee límites difusos ya que la producción de conocimientos entrelaza distintas instituciones y campos sociales, evidencia una estructura en la que la construcción de consensos tiende a referirse a valores centrales del sistema conformados en plazos prolongados, pero difíciles de lograr en plazos breves y para objetivos que por lo menos pongan en cuestión algunos de esos valores y las pautas de organización derivadas.

Sin embargo, más que a esta característica del poder en las universidades –que en la bibliografía organizacional aparece “naturalizada” como un rasgo ineludible de una organización basada en la producción diversificada y esotérica de conocimientos (Naishtat, 2004)–, la disgregación de puntos de poder en las universidades de la región puede responder a cuestiones de su conformación: la laxitud y desacople de sus componentes puede ser resultado de la baja integración del personal académico a la institución, con una baja conformación de profesionalidad académica que aferre sus intereses individuales a ella. En tanto la universidad es un ámbito secundario de desarrollo personal, la posibilidad de crear comunidades con alto consenso es baja. Por otra parte, las universidades son, en América Latina, espacios significativos de la lucha política; su dinámica no deja de estar teñida por esta, y ella

misma es una arena de despliegue de la lucha que la trasciende. Siendo fruto de la masificación, la universidad procesa en su seno multitudes políticas que necesariamente subordinan la dinámica institucional al proceso político nacional.

Parecería que estos procesos cercenan las posibilidades de consenso y generación de procesos autónomos de reforma autodiseñados y autodirigidos, con posibilidades de ser legitimados en la esfera social. Sin embargo, algunos ejemplos históricos demuestran la posibilidad de construcción, si no de consensos, de hegemonías relativamente prolongadas que permiten transformaciones significativas endodirigidas. Aun cuando no dejaron de estar basados en alianzas con sectores del estado, los casos de la Universidad de Campinas en Brasil y de la Universidad de Buenos Aires en los años sesenta son ejemplos de ello (Suasnábar, 2004; Dagnino y Velho, 1998).

### SEGMENTACIÓN DEL SISTEMA Y DISOLUCIÓN DE “BORDES” ORGANIZACIONALES

El sistema de educación superior –y, en general, el proceso social de formación de capacidades profesionales en un mundo extremadamente dinámico– está experimentando cambios significativos. Tal dinamismo, la globalización y la flexibilidad en las políticas públicas estimulan una creciente heterogeneidad del sistema de educación superior, la apertura inevitable a la competencia internacional de los servicios educativos y la emergencia de arreglos institucionales que disuelven los bordes organizacionales de las universidades tradicionales.

La heterogeneidad o segmentación del sistema no necesariamente asegura una estructura articulada de servicios complementarios e integrados, en la medida en que la emergencia espontánea de tales servicios se realiza por oportunidades de mercado. La estratificación de universidades en términos de calidad es una consecuencia obvia de este proceso. Las universidades de investigación, con doctorados y posgrados de alto reconocimiento, no pueden ser muchas en un contexto en que la actividad científica sigue siendo reducida. De esta manera, la aplicación de criterios homogéneos de calidad universitaria desde la esfera de la evaluación por parte del estado no hace más que ahondar una contradicción con consecuencias negativas: pérdida de credibilidad de la función de la universidad, simulacro de la investigación científica, desvalorización de servicios educativos y de extensión valiosos.

La aplicación de criterios de homogeneización promueve una competencia negativa entre unidades de diferentes calidades, en términos de que dificulta la cooperación entre distintos efectores del sistema, con funciones diferenciadas tanto en la producción de capacidades profesionales como en la de conocimientos, desarrollos y transferencias de



tecnologías. De lograrse una heterogeneidad del sistema que dinamice la integración y cooperación de los distintos tipos y niveles de entidades educativas, la autonomía universitaria se proyecta hacia un nivel superior, a la conformación de redes que articulen capacidades diferenciales sobre la base de la autonomía de cada entidad.

Una serie de desarrollos tecnológicos y organizativos están dando lugar a nuevas estrategias y conformaciones de los servicios educativos: campus virtuales, universidades corporativas, educación a distancia, estructuras de educación permanente, alianzas formativas entre universidades y empresas, articulación de servicios entre distintas universidades y organizaciones sociales son algunos ensayos novedosos cuya consolidación en el futuro es, todavía, motivo de especulación. Todas ellas son experiencias que disuelven los bordes de las instituciones, ya sea por el desacople del tiempo y el espacio en la prestación del servicio, ya sea por la preeminencia de la red o la interacción entre instituciones como eje de tal prestación, más que de la institución individual (Davis, 2001). Tales experiencias, por otra parte, tenderían a reformular la noción de autonomía tal como se debate hasta el presente.

En principio, estos arreglos tecnológico-institucionales están fuertemente determinados o condicionados por la lógica de negocio. El nivel de inversión que suponen –particularmente en los casos de servicios montados en TICs– coloca en primer plano el criterio de rentabilidad. En este contexto, la autonomía universitaria se retraduce, necesariamente, como autonomía en la gestión financiera y comercial como principal componente. Por otra parte, dichos arreglos imponen nuevas formas de regulación por parte del estado, de manera de asegurar la calidad de los servicios, la protección del consumidor y el resguardo de prerrogativas nacionales (idioma, valores, objetivos de la educación superior). Pero los nuevos formatos de la “educación superior sin bordes” requieren diseños de control y evaluación específicos, en los cuales posiblemente no sea evidente la centralidad de los expertos académicos, sino de otros actores con orientaciones más tecnocráticas y financieras. En este marco, por demás, no es fácil sostener la permanencia de los rasgos principales de la cultura académica y de la articulación entre docencia, investigación y extensión, propias de la universidad tradicional.

## INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y PROFESIÓN ACADÉMICA

Es ya clásica la inclusión de las funciones de investigación científica entre las notas características de la profesión académica (Brunner y Flisfisch, 1989). Sin embargo, también es cierta la tensión entre la producción de conocimientos en la universidad y la satisfacción masiva de servicios educativos. La incorporación plena de la investigación en las universidades se afianza internacionalmente recién en la segunda mi-

tad del siglo XX. Y en el caso de América Latina, como sabemos, brilla más como excepción que como norma. En este sentido, la creciente importancia de la investigación científica en las universidades corrió históricamente de forma paralela al rápido proceso de masificación. De esta manera, es inevitable observar una tensión básica entre el papel científico y el papel social, promoviendo concepciones de aislamiento y “elitización” del primero (Nowotny, Scott y Gibbons, 2002: 84). En el caso de América Latina, este aislamiento no solamente hace referencia a la separación de la producción científica respecto de las exigencias de una demanda masiva de servicios docentes, sino también de las turbulencias que, en tanto instituciones procesadoras de las tensiones políticas de la sociedad, afectan a las universidades.

En este sentido, es posible describir una tensión entre el ejercicio de roles científicos y el de funciones orientadas a la formación universitaria adecuada a las necesidades de la sociedad. No pongo en cuestión, ciertamente, la importancia de la investigación en la universidad ni el ideal de formación en investigación del conjunto de la matrícula universitaria. Pero la tensión no termina de resolverse y promueve continuamente ensayos de aislamiento y evitación de responsabilidades en uno u otro nivel. De esta manera, la profesión académica entendida en términos de profesión científica –esto es, asumiendo las normas y prácticas propias de la producción original de conocimientos– no termina de consolidarse en la mayoría de las universidades de la región.

Al mismo tiempo, sin embargo, las reformas de los noventa promovieron enfáticamente esta traducción. La relativa subordinación de la vida académica a los parámetros de la actividad científica ha obliterado otras funciones sociales de la universidad. Todavía más, resultaría incompatible la concepción de una profesión académica en sentido pleno (en el sentido de convertirse en el medio de vida exclusivo del docente, de identificación fuerte con la comunidad académica, de integración dinámica con el mercado de posiciones académicas) sin una plena adopción de parámetros de actividad propios de la producción científica. Como afirmé anteriormente, los criterios de evaluación de docentes se concentran en pautas de investigación y, sobre todo, en pautas de investigación de las ciencias básicas y naturales. La concepción de unas ciencias sociales coproduciendo conocimientos y transformaciones con el entorno social, o de las disciplinas tecnológicas articulándose en contextos de innovación productiva con marcos institucionales variados (PyMES, producción social, cooperativas), no es compatible con los parámetros impuestos a la profesión académica.

De esta manera queda limitada la autonomía de la universidad (en tanto institución, comunidad e integrante individual) para establecer su relación con el entorno social. La concepción hegemónica admite autonomía del investigador para la elección de temas de investigación.

Pero ello es un margen estrecho en relación con las funciones que la sociedad puede esperar de la universidad. Por otra parte, dicha autonomía no es tal: está sometida a los criterios dominantes de excelencia en cada disciplina científica, de manera tal que el reconocimiento académico termina siendo fijado por el *mainstream* internacional del campo respectivo. Por otra parte, esta misma autonomía se ve recortada, como se indicó anteriormente, por la presión a la orientación por el mercado en la producción de conocimientos.

## CONCLUSIÓN

La heterogeneidad del sistema de educación superior configura un desafío a la imaginación para establecer modelos diferenciados de función, actividad, relación con el medio social y, por ende, parámetros de evaluación y calidad de las universidades. Las políticas educacionales, al tiempo que reconocen la heterogeneidad y practican la segmentación como un mecanismo de premios y castigos, promueven una concepción “homogeneizante” de la vida universitaria. Diferentes universidades tienen relaciones disímiles con el medio social, se proyectan a espacios socio-culturales de amplitud diferente, establecen relaciones cercanas o lejanas, particulares o masivas con los beneficiarios de sus servicios, concentran esfuerzos de producción especializada de nuevos conocimientos, o son eficientes procesadoras y articuladoras del flujo de conocimientos en el contexto social y productivo. En este marco de diferenciación, la autonomía de las universidades parte del reconocimiento del papel peculiar de cada una en el contexto societal al que pertenece y en la confección de un diseño propio, que se alimente no solamente de las concepciones académicas vigentes, sino de la traducción de expectativas y demandas del entorno; unas expectativas y demandas no formuladas, pero que las universidades deben hacer explícitas en su proceso de inmersión en el entorno. Posiblemente, de esta manera –heterogeneidad, particularidad funcional, interacción e interpretación del entorno– se renueve la concepción de autonomía universitaria como capacidad de la universidad de transformación social, recogiendo los antiguos valores de la Reforma Universitaria de 1918.

## BIBLIOGRAFÍA

- Betancur, N. 2001 “Las políticas universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado proveedor al Estado gerente” en *Pensamiento Universitario*, Vol. 9, N° 9.
- Brunner, J. J. y Flisfisch, A. 1989 *Los intelectuales y las instituciones de la cultura* (México DF: UAM-Azcapotzalco).

- Clark, B. 1983 *El sistema de Educación Superior* (México DF: UAM-Azcapotzalco).
- Cozzens, S. 1996 "Autonomía y poder en la ciencia" en *Zona Abierta*, N° 75-76.
- Dagnino, R. y Velho, L. 1998 "University-Industry-Government Relations in the Periphery: The University of Campinas, Brazil" en *Minerva*, Vol. 36, N° 3.
- Davis, J. L. 2001 "Borderless Higher Education in Continental Europe" en *Minerva*, Vol. 39, N° 1.
- Finocchiaro, A. 2004 *UBA c/Estado Nacional. Un estudio sobre autonomía universitaria* (Buenos Aires: Prometeo).
- Krotsch, P. 2003 *Educación superior y reformas comparadas* (Bernal: UNQ).
- Naishtat, F. 2004 "La democracia universitaria hoy: en busca de la comunidad perdida" en *Pensamiento Universitario*, Año 11, N° 11.
- Neave, G. 2001 *Educación superior: historia y política* (Barcelona: Gedisa).
- Nowotny, H.; Scott, P. y Gibbons, M. 2002 *Re-Thinking Science* (Malden: Blackwell Publishers).
- Rébora, L. A. 1989 *La reforma universitaria 1918-1988* (Buenos Aires: Legasa).
- Sánchez Martínez, E. 1999 "Hacia una autonomía responsable" en Sánchez Martínez, E. (ed.) *La educación superior en la Argentina* (Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación).
- Slaughter, S. y Leslie, L. L. 1999 *Academic Capitalism* (Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press).
- Suasnábar, C. 1999 "Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales" en Tiramonti, G.; Suasnábar, C. y Seoane, V. *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional* (La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP).
- Suasnábar, C. 2004 *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina 1955-1976* (Buenos Aires: FLACSO/Manantial).



EDSON NUNES\*  
ENRICO MARTIGNONI\*\*  
LEANDRO MOLHANO RIBEIRO\*\*\*

## ECONOMIA POLÍTICA E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL<sup>1</sup>

### A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: EXPANSÃO, TAMANHO E RELEVÂNCIA ECONÔMICA

#### EXPANSÃO “PRIVATISTA” E TAMANHO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Um aspecto importante da educação superior no Brasil é a forte presença de instituições e matrículas no setor privado, configurando um verdadeiro “mercado educacional”, com 1652 instituições de ensino superior (IES), totalizando cerca 90% do total de IES, e mais de 2,7 milhões de estudantes matriculados em 2003, o que corresponde a 71% do total de alunos. Essa configuração faz com que o Brasil apresente-se, em termos comparativos, como uma espécie de caso desviante no que concerne ao tamanho relativo de seu ensino superior privado: nos países da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento

\* PhD em Ciência Política, UC Berkeley. Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. Coordenador do Observatório Universitário da UCAM/Databrasil, instituto do qual é Diretor-Geral.

\*\* Economista. Mestre em Demografia pela ENCE. Pesquisador do Observatório Universitário.

\*\*\* Doutorando em Ciência Política no IUPERJ. Pesquisador do Observatório Universitário.

---

<sup>1</sup> Este texto contou com a participação e apoio de Fabiana Coutinho Grande, Fernanda Joffily França, Márcia Marques de Carvalho e Violeta Monteiro.

(OECD) 79% dos alunos estão matriculados em IES públicas<sup>2</sup>; em 14 países parceiros da OECD, o setor público responde por 64,2%<sup>3</sup> das matrículas no ensino superior. Registre-se, porém, que o caso brasileiro não é único, uma vez que o Chile, a Coreia do Sul, as Filipinas, a Indonésia e o Japão também se desviam dos números internacionais<sup>4</sup>, tendo aproximadamente 2/3 de seus estudantes matriculados em instituições de ensino superior particulares<sup>5</sup>.

O tamanho relativo do setor privado, que já era elevado nos anos '60, aumentou, sobretudo, com a expansão recente da educação

---

2 Os países da OECD e seus respectivos percentuais de alunos matriculados em IES públicas, em 2002, são: Alemanha, 100%; Austrália, 100%; Áustria, 92,7%; Bélgica, 41,5%; Coreia, 22,7%; Dinamarca, 99,5%; Eslováquia, 99,3%; Espanha, 87,9%; Estados Unidos, 76,0%; Finlândia, 89,8%; França, 87,8%; Grécia, 100%; Holanda, 29,2%; Hungria, 85,9%; Irlanda, 94%; Islândia, 90,2%; Itália, 93,5%; Japão, 27,5%; Luxemburgo, 100%; México, 66,3%; Noruega, 87,6%; Nova Zelândia, 97,3%; Polônia, 71,6%; Portugal, 72,3%; República Tcheca, 98,3%; Suécia, 94,1%; Suíça, 90,4%; Turquia, 96,0%. Registra-se que o Reino Unido, a Holanda e a Bélgica possuem, respectivamente, 100%, 69,6% e 58,5% de alunos matriculados em IES privadas dependentes do governo (OECD, 2004).

3 Os países parceiros da OECD e seus percentuais de alunos matriculados no setor público são: Argentina, 87%; Chile, 31,5%; Filipinas, 31,9%; Índia, 100%; Indonésia, 33,5%; Israel, 11,7%; Jamaica, 68,4%; Jordânia, 71,4%; Paraguai, 43,1%; Peru, 58,8%; Rússia, 88,7%; Tailândia, 86,9%; Tunísia, 100% e Uruguai, 86,2%. Os dados referem-se ao ano de 2002 (OECD, 2004).

4 Os percentuais de alunos matriculados em IES particulares nestes países são respectivamente: Coreia do Sul, 77,3%; Japão, 72,5%; Chile, 68,5%; Brasil, 70,7%; Filipinas, 68,1%; Indonésia, 66,5%. Os dados do Brasil são de 2003 e encontram-se no *Censo da Educação Superior*, os demais são de 2002 (OECD, 2004).

5 A comparação com os EUA, exemplo da matriz capitalista atual, é reveladora da dimensão do setor privado na educação superior do Brasil e dos países citados acima: 76% de todos os seus estudantes, cerca de 11 milhões, estão matriculados em instituições públicas; 66% de todos os graduados são egressos das públicas; 75% de todos os títulos de doutor vêm das públicas, bem como 70% de todos os diplomas das áreas técnicas e das engenharias. No entanto, é importante chamar atenção para o aspecto do financiamento da educação superior, para qualificar o papel do setor público na educação superior dos EUA. Todos os estudantes são contemplados com algum subsídio através do uso de fundos públicos e privados. Em 2000-2001, o montante de recursos destinados, em média, aos estudantes de *colleges* de 4 anos de estudo e universidades foi de \$ 3.500 nas instituições públicas e \$ 16.332, nas particulares, sendo que neste caso, poucas instituições de elevado nível, como Harvard, Stanford e MIT, concentram grande parte dos fundos privados (Ver Duderstadt e Womack, 2003). Além disso, um estudo sobre financiamento dos *colleges* americanos realizado por Edward John e Erick Asker afirma que "In the late 1960, for example, states subsidized more than 80% of educational costs [...] But by the late 90s, about 33% of educational costs in public colleges (tuitions plus fees) were paid by students and their families. And while tuition charges at public colleges were still substantially lower than at private colleges [...], the cost of attending public colleges grew substantially in the last two decades of the twenty century. Thus there is a well-documented trend over the 1980s and 1990s of an erosion of the state role in providing direct subsidies to public colleges" (St. John e Asker, 2003: 2).

superior brasileira. De 1980 a 1997, o número de IES particulares manteve-se razoavelmente constante, em torno de 670. A partir de 1998, porém, houve um forte crescimento de IES privadas, passando-se de 764 para 1.652, correspondendo a 88,9% do total de IES em 2003. Na década de '80, o número de alunos matriculados em IES particulares excedia os 60%, mantendo-se neste patamar com poucas variações até 1996. A partir de então, inicia-se um processo de expansão que elevou as matrículas no setor privado para a casa dos 71% em 2003. Já o número de instituições públicas de ensino superior é estável ao longo do período, em torno de 200, de 1980 a 2003. Essas informações podem ser observadas nas tabelas 1 e 2 a seguir, que mostram a evolução do número de IES e de matrículas de 1980 a 2003.

**Tabela 1**

Evolução do número IES (1º semestre) por dependência administrativa, Brasil, 1980-2003

Ano	Nº de IES			IES privadas (%)
	Total	Privadas	Públicas	
<b>1980</b>	882	682	200	77,3
<b>1985</b>	859	626	233	72,9
<b>1990</b>	918	696	222	75,8
<b>1991</b>	893	671	222	75,1
<b>1992</b>	893	666	227	74,6
<b>1993</b>	873	652	221	74,7
<b>1994</b>	851	633	218	74,4
<b>1995</b>	894	684	210	76,5
<b>1996</b>	922	711	211	77,1
<b>1997</b>	900	689	211	76,6
<b>1998</b>	973	764	209	78,5
<b>1999</b>	1.097	905	192	82,5
<b>2000</b>	1.180	1.004	176	85,1
<b>2001</b>	1.391	1.208	183	86,8
<b>2002</b>	1.637	1.442	195	88,1
<b>2003</b>	1.859	1.652	207	88,9

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP 1998 *Evolução do Ensino Superior 1980-1996* (Brasília: INEP); *Censo da Educação Superior 1999 a 2003*.



**Tabela 2**

Evolução do número de matrículas (1º semestre) no ensino superior por dependência administrativa, Brasil, 1980-2003

Ano	Matrículas no ensino superior			IES privadas (%)
	Total	Privadas	Públicas	
1980	1.377.286	885.054	492.232	64,3
1985	1.367.609	810.929	556.680	59,3
1990	1.540.080	961.455	578.625	62,4
1991	1.565.056	959.320	605.736	61,3
1992	1.535.788	906.126	629.662	59,0
1993	1.594.668	941.152	653.516	59,0
1994	1.661.034	970.584	690.450	58,4
1995	1.759.703	1.059.163	700.540	60,2
1996	1.868.529	1.133.102	735.427	60,6
1997	1.945.615	1.186.433	759.182	61,0
1998	2.125.958	1.321.229	804.729	62,1
1999	2.369.945	1.537.923	832.022	64,7
2000	2.694.245	1.807.219	887.026	67,1
2001	3.030.754	2.091.529	939.225	69,0
2002	3.479.913	2.428.258	1.051.655	69,8
2003	3.887.771	2.750.652	1.137.119	70,7

Fonte: MEC/INEP 1998 *Evolução do Ensino Superior 1980-1996* (Brasília: INEP); *Censo da Educação Superior 1999 a 2003*.

### CONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Fazendo-se um recorte das IES por faixas de tamanho, observa-se que as 48 maiores IES brasileiras, ou seja, aquelas com mais de 15.000 alunos, respondem por 34,9% de todos os alunos matriculados, o que representa um pouco mais de 1,2 milhões de alunos. Por outro lado, as menores IES, com até 500 alunos, que representam 47,6% do total de instituições, têm apenas 5% do alunado, ou seja, pouco mais de 170 mil alunos.

**Tabela 3**

Número de matriculados (1º semestre) e IES por faixa de tamanho, Brasil, 2002

Classificação	Faixas de tamanho (quantidade alunos)	IES		Matriculados 1º sem.	
		Total	%	Total	%
<b>Micro</b>	1 a 500	780	47,6	173.766	5,0
<b>Pequena</b>	501 a 2.000	476	29,1	472.998	13,6
<b>Média</b>	2.001 a 5.000	133	8,1	411.637	11,8
<b>Grande</b>	5.001 a 15.000	132	8,1	1.208.728	34,7
<b>Mega</b>	mais de 15.000	48	2,9	1.212.784	34,9
<b>Sem informação*</b>		68	4,2	-	-
<b>Total</b>		1.637	100	3.479.913	100

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP/DAES, *Censo da Educação Superior 2002*.

\* Nenhum aluno registrado no 1º semestre.

A classificação das IES por faixa de tamanho revela a configuração da educação superior. Mais de 2,4 milhões de alunos (69,6% de todos os alunos matriculados) estudam em IES classificadas como mega e grande. A distribuição dos alunos nessas faixas, porém, não é uniforme uma vez que as 48 IES mega IES têm mais do que o dobro da média de alunos das IES grandes: são cerca de 25,3 mil alunos por IES mega contra 9,1 mil alunos de IES grandes. O número médio de alunos nas IES micro está em torno de 223 alunos por IES; nas IES pequenas a média é de 994 alunos e nas IES médias é de 3,1 mil alunos.

No setor privado, mais da metade das IES, 51,8%, seriam consideradas IES micro, enquanto no setor público as IES micro representam apenas 16,9% do total. As IES pequenas representam 28,3% no setor privado e 34,9% no setor público. Em torno de 8,0% das IES particulares poderiam ser consideradas de médio porte. No setor público esse percentual é igual a 11,3%. As IES grandes e as mega representam 35,9% no setor público. No setor privado essa dimensão percentual é de apenas 7,7%.

**Tabela 4**

Número de IES (1º semestre) por faixa de tamanho e categoria administrativa, Brasil, 2002

Classificação	Faixas de tamanho (quantidade alunos)	Número de IES					
		Públicas	Privadas		Total		
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Micro</b>	1 a 500	33	16,9	747	51,8	780	47,6
<b>Pequena</b>	501 a 2.000	68	34,9	408	28,3	476	29,1
<b>Média</b>	2.001 a 5.000	22	11,3	111	7,7	133	8,1
<b>Grande</b>	5.001 a 15.000	49	25,1	83	5,8	132	8,1
<b>Mega</b>	mais de 15.000	21	10,8	27	1,9	48	2,9
<b>Sem informação*</b>		2	1,0	66	4,6	68	4,2
<b>Total</b>		195	100	1.442	100	1.637	100

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP/DAES, *Censo da Educação Superior 2002*.

\* Nenhum aluno registrado no 1º semestre.

## DISTRIBUIÇÃO REGIONAL

A distribuição dos alunos por faixas de tamanho de IES nas unidades da federação consta na tabela apresentada. A estadual das IES reflete, como esperado, uma realidade conhecida: o estado mais populoso e desenvolvido do país, São Paulo, concentra praticamente 25% de todas as IES do Brasil. Quando se observam as IES grandes, São Paulo tem um pouco mais de um quarto, cerca de 27,5% do total, o Rio de Janeiro detém 12,%, e Minas Gerais conta com apenas 6%. Dos vinte e sete estados da federação, dez não possuem IES mega e doze têm mais da metade das IES consideradas micro, sendo que os estados de Mato Grosso, Tocantins e Roraima têm um predomínio de IES micro. As instituições com menos de 5.000 alunos representam mais de 80% das IES em 22 unidades da Federação.

Em algumas unidades da federação existe uma grande concentração de alunos matriculados em um número reduzido de IES. No Acre, no Amapá, no Piauí e em Tocantins, as maiores IES detêm respectivamente 87,5% (IES grandes), 67% (IES grandes), 58,7% (IES mega) e 64% (IES mega) dos alunos matriculados. No Maranhão, três IES grandes respondem por 78,3% das matrículas na educação superior e no Mato Grosso quatro IES grandes têm mais de 72% das matrículas. Em Roraima, uma IES média tem 88,7% dos alunos do ensino superior e no Sergipe duas IES grandes somam 83% dos alunos matriculados. As duas maiores IES de Alagoas (ambas IES grandes) têm

mais de dois terços dos alunos do estado e, em Goiás, um pouco mais da metade do total de alunos matriculados na educação superior estão em uma única IES mega.

#### CONCENTRAÇÃO E DISPERSÃO NO MERCADO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Para analisar configuração econômica da educação superior, realizou-se um exercício sobre a concentração de matrículas nas IES<sup>6</sup>. Nesse sentido, foram adaptados para o caso da educação superior os seguintes indicadores:

- O índice  $CR_k$  (Concentration Ratio), que mostra a participação das  $k$  maiores instituições de ensino, segundo o número de alunos matriculados. Através desse indicador é possível observar, por exemplo, os percentuais acumulados de alunos matriculados nas 2, 4, 10 (etc.) maiores IES. Por exemplo, como mostra a Tabela 5, as 10 maiores instituições de ensino superior no Brasil detêm aproximadamente 13% das matrículas (índice  $CR_{10} = 0,1297$ ).
- Uma adaptação do índice HH (Herfindahl e Hirshman), comumente utilizado para medir a concentração de empresas no mercado, para medir o grau de concentração de IES no Brasil e em Unidades da Federação. Esse índice é calculado através do somatório das proporções de alunos matriculados em cada IES elevadas ao quadrado. Assim, por exemplo, se em uma determinada região com quatro IES, duas tivessem 30% dos alunos e outras duas contassem com 20%, o índice HH seria = 0,26 ( $0,30^2 + 0,30^2 + 0,20^2 + 0,20^2 = 0,26$ ). Os valores próximos a zero indicam um mercado educacional muito pouco concentrado, enquanto valores próximos a 1 correspondem a maior concentração (1 seria o caso no qual todos os estudantes da área analisada –Brasil, Regiões ou Estado– estivessem matriculados em uma única IES).
- O índice HK (Hannah e Kay) que indica o número de empresas que possuem importância no mercado<sup>7</sup>. No exemplo acima, o

6 Foram considerados os dados de IES e matrículas de 2002.

7 Sobre os indicadores, ver Hoffman (1998). O  $CR_k$  é calculado através da soma da participação das  $k$  maiores empresas:

$$CR_k = \sum_{i=1}^k s_i \quad k/n \leq CR_k \leq 1$$

índice HK seria de 1 dividido por 0,26, o que corresponde a aproximadamente 3,85.

No que se refere aos dados agregados para o Brasil, o índice de concentração do mercado educacional é próximo de zero (índice HH = 0,0045) e o índice HK mostra que, em 2002, das 1.569 IES para as quais se têm informações, apenas 221 podiam ser consideradas importantes (Tabela 5). Quando esses indicadores são calculados por Unidade da Federação, no entanto, observa-se que, em alguns casos, há uma concentração de matrículas em poucas IES. Os estados da região Norte são os que apresentam maior concentração, sendo que, em Roraima (HH = 0,7733) e no Acre (HH = 0,7860), o mercado da educação superior mostra-se fortemente concentrado. Em seguida, vêm os estados da região Nordeste, onde é possível observar uma pequena concentração no Piauí (HH = 0,4027) e em Sergipe (HH = 0,3573). Bahia e Pernambuco, no entanto, apresentam um mercado educacional no nível superior muito pouco concentrado. O mesmo ocorre nos demais estados das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, sendo que nas duas últimas o mercado da educação superior é pouco concentrado<sup>8</sup>.

---

onde  $s_i$  é a participação da empresa  $i$  no mercado e  $k=3,4,10,15,20$  e  $n=n^\circ$  de empresas  
O HH é definido como a soma do quadrado da participação de todas as  $n$  empresas:

$$HH = \sum_{i=1}^n s_i^2 / n \leq HH \leq 1$$

O HK é inversamente proporcional ao índice HH:

$$HK = \frac{1}{\sum_{i=1}^n s_i^2} = \frac{1}{HH}$$

8 Registra-se que os cálculos de concentração do mercado da educação superior foram realizados, tendo as entidades mantidas como unidade de análise. Não foi possível realizar os mesmos cálculos, tendo as mantenedoras como unidade de análise, o que poderia revelar um mercado mais concentrado, já que as informações da educação superior não são organizadas nesse sentido.

**Tabela 5**

Índices de concentração de IES (matrículas 1º semestre) por UF, Brasil, 2002

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Nº de IES*	Índices de concentração				
		HH	HK	CR <sub>2</sub>	CR <sub>5</sub>	CR <sub>10</sub>
<b>Norte</b>						
Rondônia	24	0,1858	5	0,4945	0,7013	0,8527
Acre	4	0,7733	1	0,9626	-	-
Amazonas	14	0,1943	5	0,5154	0,8457	0,9948
Roraima	4	0,7860	1	0,9425	-	-
Pará	11	0,3068	3	0,7111	0,9077	0,9953
Amapá	5	0,4911	2	0,8336	1,0000	-
Tocantins	15	0,4384	2	0,7883	0,9059	0,9685
<b>Nordeste</b>						
Maranhão	13	0,2206	5	0,5737	0,9010	0,9904
Piauí	20	0,4027	2	0,8222	0,8936	0,9533
Ceará	23	0,1785	6	0,4830	0,8510	0,9419
Rio Grande do Norte	10	0,2953	3	0,6865	0,9457	1,0000
Paraíba	19	0,1915	5	0,5267	0,8628	0,9775
Pernambuco	61	0,0930	11	0,3669	0,5931	0,6966
Alagoas	17	0,2383	4	0,6729	0,8244	0,9414
Sergipe	6	0,3573	3	0,8303	0,9886	-
Bahia	73	0,0699	14	0,2915	0,5046	0,6828
<b>Sudeste</b>						
Minas Gerais	190	0,0322	31	0,1759	0,2967	0,4655
Espírito Santo	70	0,0627	16	0,2989	0,4347	0,5862
Rio de Janeiro	112	0,0728	14	0,2834	0,4694	0,6495
São Paulo	442	0,0184	54	0,1312	0,2151	0,3155
<b>Sul</b>						
Paraná	129	0,0364	27	0,1573	0,3407	0,5271
Santa Catarina	63	0,0849	12	0,2970	0,5597	0,8020
Rio Grande do Sul	55	0,0684	15	0,2569	0,5013	0,7140
<b>Centro-Oeste</b>						
Mato Grosso do Sul	36	0,1345	7	0,4185	0,7461	0,8723
Mato Grosso	36	0,1550	6	0,4913	0,7829	0,8776
Goiás	54	0,1601	6	0,5214	0,7049	0,8202
Distrito Federal	62	0,1161	9	0,3952	0,6673	0,8178
<b>Brasil</b>	1.569	0,0045	221	0,0500	0,0843	0,1297

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP/DAES, *Censo da Educação Superior*.\* Sessenta e oito IES não foram consideradas, por não possuírem alunos registrados no 1º semestre de 2002 na base de dados do *Censo da Educação Superior*.

## RELEVÂNCIA ECONÔMICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Apesar do baixo desempenho da economia brasileira nos últimos 10 anos, a educação superior cresceu a taxas elevadas, tendo o investimento privado como o principal propulsor na ampliação das matrículas. Entre as justificativas desse crescimento vertiginoso cita-se: o aumento do estoque de pessoas com o ensino médio completo<sup>9</sup>, a importância da educação como pré-requisito de bons salários e manutenção de emprego, a expansão do ensino superior, que elevou as oportunidades de acesso, e a estabilização da economia, a partir de 1994, que possibilitou a realização de um melhor planejamento, por parte das famílias e dos estudantes, para o custeio da educação superior a médio prazo.

A Tabela 6 mostra a capacidade de geração de emprego direto do setor: atualmente, a educação superior emprega diretamente aproximadamente 500 mil funcionários, entre docentes e servidores. As informações sobre empregabilidade combinadas com os dados relativos às matrículas na educação superior mostram que, na rede pública, cada 5 alunos geram um posto de trabalho; no setor privado essa relação é quase o dobro, ou seja, para cada 9 alunos matriculados em IES particulares há a geração de um posto de trabalho. Em média, portanto, para cada 7 matrículas no ensino superior é gerado um emprego na economia.

**Tabela 6**

Número de docentes e servidores atuando na educação superior, Brasil, 2002

IES privadas	IES públicas	Total
267.244 (57%)	200.302 (43%)	467.546 (100%)

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP/DAES, *Censo da Educação Superior 2002*.

A educação superior privada movimentou, em 2002, aproximadamente R\$ 16 bilhões em receitas e R\$ 17 bilhões em despesas, enquanto o setor público registrou R\$ 13 bilhões em receitas e algo em torno de R\$ 17 bilhões em despesas. O setor privado captou, em 2002, aproximadamente, R\$ 6,5 mil reais por aluno matriculado e gastou R\$ 7 mil por aluno matriculado. No setor público, as receitas e as despesas por aluno matriculado ao ano somam, respectivamente, R\$ 12,7 mil e R\$

<sup>9</sup> Segundo dado do INEP, o número de matrículas no ensino médio pulou de 5.739.077 em 1996 para 8.710.584 em 2002, ou seja, um crescimento em 6 anos de 51,8% no quantitativo de alunos no ensino médio.

15,9 mil. A receita da educação superior representou algo em torno de 2% do PIB e a despesa atingiu um valor de aproximadamente 2,5% do PIB, como pode ser observado na Tabela 7.

**Tabela 7**

Participação da receita e da despesa da educação superior no PIB (%) e receitas e despesas por aluno na educação superior, por dependência administrativa, Brasil, 2002

	<b>IES privadas</b>	<b>IES públicas</b>	<b>Total</b>
<b>Receitas totais</b>	1,17 (R\$ 15,8 bi)	0,99 (R\$ 13,3 bi)	2,16 (R\$ 29,1 bi)
<b>Despesas totais</b>	1,28 (R\$ 17,3 bi)	1,25 (R\$ 16,8 bi)	2,53 (R\$ 34,1 bi)
<b>Receitas por aluno</b>	R\$ 6,2 mil	R\$ 12,4 mil	R\$ 8,0 mil
<b>Despesas por aluno</b>	R\$ 7,0 mil	R\$ 15,2 mil	R\$ 9,5 mil

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP/DAES, *Censo da Educação Superior 2002*.

A diferença entre receitas e despesas no setor privado pode ser explicada, em parte, pelo investimento do setor (Tabela 8). No setor público, as despesas com pessoal consomem quase a totalidade das receitas. Além disso, observa-se que, enquanto no setor público os gastos com pessoal (78,2%) e custeio (18,6) correspondem a 96,8% das despesas totais, no setor privado esses gastos somam 76,7% (sendo 49,9% com pessoal e 26,8% com custeio).

**Tabela 8**

Receitas e despesas das IES, públicas e privadas R\$ (%), Brasil, 2002

<b>Receitas</b>	<b>IES privadas</b>	<b>IES públicas</b>
<b>Receitas próprias</b>	15.032.434.201 (95,2%)	1.174.365.211 (8,8%)
<b>Transferências</b>	113.268.558 (0,7%)	11.961.552.650 (89,8%)
<b>Outras receitas</b>	640.683.351 (4,1%)	187.516.992 (1,4%)
<b>Total</b>	15.786.386.110 (100%)	13.323.434.853 (100%)
<b>Despesas</b>	<b>Privado</b>	<b>Público</b>



**Tabela 8** [continuação]

<b>Pessoal</b>	8.629.768.678 (49,9%)	13.107.768.053 (78,2%)
<b>Custeio</b>	4.634.113.405 (26,8%)	3.122.173.323 (18,6%)
<b>Capital</b>	4.024.210.045 (23,3%)	534.094.563 (3,2%)
<b>Total</b>	17.288.092.128 (100%)	16.764.035.939 (100%)

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP/DAES, *Censo da Educação Superior 2002*.

A tabela abaixo mostra que as 48 IES mega detêm 38,2% de todas as receitas do setor, o que corresponde a cerca de R\$ 11 bilhões. A receita gerada pelas 780 IES micro não chega a 5%, cerca de R\$1,3 bilhões. As IES mega e grandes somam 11% do total de IES e detêm 68,7% de todas as receitas do setor.

**Tabela 9**

Receita total pelo tamanho da IES, Brasil, 2002

<b>Faixa de tamanho</b>	<b>Número de IES</b>	<b>Receita total em reais de 2002</b>	<b>%</b>
<b>Micro IES (de 1 a 500 alunos)</b>	780	1.353.288.299	4,6
<b>Pequenas IES (de 501 a 2.000 alunos)</b>	476	4.272.325.315	14,7
<b>Médias IES (de 2.001 a 5.000 alunos)</b>	133	3.474.187.067	11,9
<b>Grandes IES (de 5.001 a 15.000) alunos</b>	132	8.883.747.221	30,5
<b>Mega IES (mais de 15.000) alunos</b>	48	11.125.965.989	38,2
<b>Sem Informação</b>		307.072	0,0

Fonte: Elaboração Observatório Universitário, MEC/INEP/DAES, *Censo da Educação Superior 2002*.

Registre-se que os gastos com a educação superior, somando-se os setores público e privado, são semelhantes ao volume de recursos movimentados, por exemplo, pelos setores de transporte e de comunica-

ção (Tabela 10). Ao contrário da educação superior, estes setores têm demandado uma atenção especial do Estado em sua atividade regulatória, com destaque para criação da Agência Nacional de Transportes (ANTT), da Agência de Transporte Aquaviário (ANTAQ), e da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

**Tabela 10**  
Participação de outros setores na economia no PIB (%), Brasil, 2004

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
<b>Agropecuária</b>	7,8	7,7	7,6	9,9	9	8,3	8	8,2	8,3	8	8,4	8,8	10,2
<b>Indústria</b>	36,2	38,8	41,6	40	36,7	34,7	35,2	34,6	35,6	37,5	37,7	38,3	38,7
<b>Extrativa Mineral</b>	1,6	1,7	1,2	1	0,9	1	0,9	0,6	1,5	2,5	2,9	3,3	4,1
<b>Transformação</b>	24,9	26,4	29	26,8	23,9	21,5	21,6	20,7	21,4	22,4	22,6	23,4	23,7
<b>Construção Civil</b>	7,1	7,6	8,3	9,2	9,2	9,5	9,9	10,1	9,4	9,1	8,6	8	7,1
<b>Serv. Ind. Util. Publ.</b>	2,6	3	3,1	3	2,7	2,7	2,8	3,2	3,3	3,5	3,7	3,6	3,8
<b>Serviços</b>	56	53,5	50,8	50,1	54,3	57	56,8	57,2	56,1	54,5	53,9	52,9	51,1
<b>Comércio</b>	9,8	9,2	9,3	9,5	8,9	7,8	7,6	7,1	7,1	7,4	7,5	7,7	7,7
<b>Transportes</b>	3,8	3,8	3,7	3,5	3,4	3	3,2	3	2,8	2,7	2,7	2,6	2
<b>Comunicações</b>	1,2	1,6	1,7	1,5	1,5	1,9	2	2,6	2,4	2,7	2,7	2,7	2,6
<b>Adm. Públicas</b>	15,4	14,5	14,5	15,2	16,3	16	15,4	16,1	16,1	16,3	16,3	16,3	16,3
<b>Outros</b>	25,9	24,4	21,6	20,5	24,1	28,3	28,6	28,4	27,7	25,4	24,7	23,6	22,5

Fonte: IBGE/Departamento de Contas Nacionais.

\* Resultados Preliminares calculados a partir das Contas Nacionais Trimestrais.

## NATUREZA DO MARCO REGULATÓRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

### MICROREGULAÇÃO DAS ATIVIDADES EDUCACIONAIS E AUSÊNCIA DE REGULAÇÃO ECONÔMICA

A expansão, o tamanho e a relevância econômica da educação superior reforçam a necessidade de refletir sobre a elaboração de novos instrumentos de supervisão e regulação para o setor, principalmente no que se refere ao seu aspecto econômico. A política regulatória para a educação superior vem passando por mudanças significativas desde a década de 80<sup>10</sup>, sobretudo ao longo dos oito anos do governo presidente

10 Sobre a natureza microregulatória da educação superior ver Nunes et al. (2002; 2003).

Fernando Henrique Cardoso, com a edição, em 1996, da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)<sup>11</sup>. Revisões e alterações do “marco regulatório” da educação superior estão sendo realizadas também pelo Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que teve início em janeiro de 2003.

Apesar do crescimento da educação superior e da relevância econômica que adquire, observa-se que as diretrizes dessa política regulatória direcionam-se mais para a supervisão de atividades educacionais próprias das entidades mantidas, fazendo pouca referência a questões econômicas desempenhadas, primordialmente, pelas entidades mantenedoras de IES<sup>12</sup>. Tal direcionamento pode ser observado, por exemplo, nas diretrizes legais referentes à regulação da educação superior<sup>13</sup>, bem como nas atribuições do principal órgão de regulação e supervisão do MEC, o Conselho Nacional de Educação (CNE)<sup>14</sup>; e na operacionalização dos instrumentos destinados a subsidiar as atividades regulatórias, elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pela Secretaria de Ensino Superior (SESu)<sup>15</sup>.

A análise dos instrumentos de avaliação do INEP exemplifica a orientação dos órgãos do MEC para a coleta apenas de informações relativas às atividades educacionais, tais como organização acadêmica, projeto didático pedagógico, corpo docente, instalações. Não existem variáveis que captem a dimensão econômica das instituições analisadas. Além disso, o número de variáveis existente nos manuais explicita a minudência e a ênfase com que essas atividades educacionais são reguladas. Entre 445 variáveis utilizadas nos quatro instrumentos elaborados para subsidiar os procedimentos de supervisão e regulação, nenhuma trata de aspectos econômicos das IES ou de suas mantenedoras.

---

11 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

12 Uma exceção ilustrativa, por exemplo, é a Lei 9.870 de 23 de novembro de 1999, que dispõe sobre o valor total das anuidades escolares, incluindo das IES e que tem caráter exclusivamente intervencionista.

13 Artigo 9º da LDB.

14 MP 2.216/01.

15 O INEP elaborou os seguintes instrumentos: Manual das Condições de Ensino, Manual de Avaliação Institucional Externa, Manual de Avaliação Institucional dos Centros Universitários; a SESu elaborou os seguintes instrumentos: Manual de Verificação in loco das Condições Institucionais, Autorização de Cursos Superiores e Credenciamento de IES não Universitárias, Manual de Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação.

**Tabela 11**

Número de quesitos avaliados pelos Instrumentos de Avaliação do INEP e da SESu

<b>Instrumento de Avaliação</b>	<b>Categorias analisadas</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Aspectos ou grupos de indicadores (variáveis)</b>
<b>Manual de Condições de Ensino*</b>	9	37	167
<b>Manual de Avaliação Institucional Externa**</b>	9	28	93
<b>Manual de Avaliação Institucional dos Centros Universitários***</b>	9	23	91
<b>Manual de Verificação in loco das condições institucionais****</b>	10	24	94
<b>Total de variáveis com conteúdo econômico</b>	0	0	0

\* Avalia três dimensões: projeto didático-pedagógico, corpo docente e instalações físicas. Cada uma dessas dimensões é avaliada por um grupo de categoria de análise, orientadas por alguns indicadores que, por sua vez, são avaliados por um grupo de aspectos.

\*\* Avalia três dimensões: organização institucional, corpo social e infra-estrutura física e logística. Cada uma dessas dimensões é avaliada por um grupo de categoria de análise, orientadas por alguns indicadores que, por sua vez, são avaliados por um grupo de indicadores.

\*\*\* Avalia três dimensões: instalação, corpo docente e organização institucional. Cada uma dessas dimensões é avaliada por um grupo de categoria de análise, orientadas por alguns indicadores que, por sua vez, são avaliados por um grupo de aspectos.

\*\*\*\* Avalia quatro dimensões: contexto institucional global, organização didático-pedagógica, corpo docente e instalações físicas e acadêmicas. Cada uma dessas dimensões é avaliada por um grupo de categoria de análise, orientadas por alguns indicadores que, por sua vez, são avaliados por um grupo de aspectos.

## **POLÍTICA ESTRATÉGIA: REGULAÇÃO DAS IES OU DAS MANTENEDORAS?**

A relevância econômica da educação superior brasileira e o peso relativo do setor privado reforçam a necessidade de reflexão sobre uma forma de regulação econômica para a educação superior, que precisaria estar atenta aos aspectos econômicos próprios de uma economia de mercado, (com ênfase nas chamadas “falhas de mercado”: monopólios, oligopólios, dumping, etc.). No entanto, a natureza do marco regulatório para a educação superior tem, como visto acima, forte ênfase sobre a supervisão das atividades de ensino das IES em detrimento da regulação das suas atividades econômicas. Observa-se, por exemplo, que não foi objeto de preocupação da LDB, e normas posteriores, o aspecto econômico da educação superior, que demandaria uma política regulatória da atuação das IES no “mercado”, provavelmente integrada a diretrizes e atribuições de outros órgãos ministe-

riais da área econômica e da justiça. Não se observa igualmente, entre as atribuições da CES/CNE, nenhuma preocupação com os aspectos econômicos da regulação<sup>16</sup>. Com isso, tem-se, por um lado, uma espécie de microregulação sobre as atividades acadêmicas das IES e um vazio no que se refere às questões macroeconômicas e de sustentabilidade do setor (Nunes et al., 2002).

Quando se observam algumas posições de alguns atores da educação superior sobre o setor, percebe-se certa preocupação com questões econômicas. No entanto, são preocupações que se restringem, fundamentalmente, a questões trabalhistas. Interessante observar que as representações sindicais não incluem em seus acordos cláusulas de melhoria da qualidade do ensino, nem sobre investimentos relevantes para alunos e professores. Não existe qualquer foco em questões estratégicas e de sustentabilidade do setor, como compromissos de investimentos, produtividade, participações em resultados, proteção e cuidados com os usuários, etc. Uma análise do conteúdo das convenções coletivas de trabalho<sup>17</sup>, por exemplo, mostra que a maior preocupação dos empregados e “patrões” é garantir direitos e garantias aos trabalhadores, o que justifica o grande número de cláusulas relativas a salários, reajustes de salários, jornada de trabalho, licenças, férias, respeitando as normas especiais relativas à categoria.

Foram analisadas 42 convenções coletivas de trabalho firmadas entre os sindicatos que representam os docentes do ensino superior privado e os sindicatos que representam as entidades patronais em 2001 e 2002. A tabela abaixo mostra as unidades da federação nos quais as convenções coletivas foram obtidas.

---

16 Registra-se que não existem instrumentos (formulários, banco de dados etc.) voltados para a compilação e tratamento de dados que possibilitem um diagnóstico da atuação do MEC nas atividades econômicas das IES. Registra-se, ademais, como exemplo do direcionamento da operacionalização dos instrumentos de avaliação que subsidiam a atividade regulatória, o fato de as informações serem organizadas por entidades mantidas, não havendo a preocupação de variáveis indicadoras das mantenedoras, por exemplo, nos bancos de dados do *Censo da Educação Superior*.

17 Convenção coletiva é o acordo de caráter normativo, por meio do qual dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas (trabalhadores) e profissionais (empregadores) estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho (artigo 611 da CLT). Difere do acordo coletivo de trabalho, em razão deste envolver apenas o Sindicato dos trabalhadores de um lado e uma ou mais empresas por outro, em um acordo também sobre as condições de trabalho.

Tabela 12

UF	Número de convenções obtidas
Acre	Sem informação
Alagoas	Aguardando autorização do presidente
Amapá	Não existe sindicato de docentes
Amazonas	0
Bahia	0
Ceará	2
Distrito Federal	2
Espírito Santo	2
Goiás	2
Maranhão	Sindicato de Estabelecimento de Ensino negou-se a fornecer informações
Mato Grosso	2
Mato Grosso do Sul	2
Minas Gerais	4
Pará	1
Paraíba	0
Paraná	2
Pernambuco	Não existe sindicato de docentes
Piauí	5
Rio de Janeiro	4
Rio Grande do Norte	Sem informação
Rio Grande do Sul	4
Rondônia	3
Roraima	Sem informação
Santa Catarina	4
São Paulo	3
Sergipe	0
Tocantins	Sem informação
Total	42

De modo geral, podem-se classificar as cláusulas constantes nas convenções nas seguintes espécies:

- Cláusulas de natureza econômica e salarial. As cláusulas dizem respeito a reajustes salariais, compensações salariais, piso salarial, adiantamento salarial, adicional por tempo de serviço, repouso semanal remunerado, horas extra, pagamento de horários vagos (janelas), pagamento adicional por pesquisa, pagamento por supervisão e coordenação de ensino, pagamento adicional por aluno em classe ou pelo acúmulo de turmas, adicional noturno, irredutibilidade da remuneração, pagamento antecipado de férias, salário durante o recesso escolar.
- Cláusulas referentes a ganhos indiretos, como plano de saúde, licença paternidade, descontos em cursos de pós-graduação,

auxílio funeral, auxílio creche, bolsas de estudo para filhos, tíquete alimentação.

- Cláusulas sobre regime de trabalho. Tratam de isonomia salarial, demonstrativo de pagamentos, intervalo para descanso, abono de faltas, reposição de faltas, contratação do professor, estabilidade no emprego, aposentadoria, suspensão de contrato de trabalho, aviso prévio, demissão por justa causa.
- Cláusulas sobre condições de trabalho. Incluem cláusulas como garantia de fornecimento de uniforme para os professores, duração das aulas, limite do número de alunos por turma, carga horária, mudança de disciplina, salas de professores.
- Cláusulas sindicais, como salário dos dirigentes sindicais, mensalidades da contribuição sindical, assembléias gerais, publicações sindicais e participação em cursos promovidos pelos sindicatos.
- Cláusulas que tratam de temas relacionados à carreira docente e a cursos de capacitação. No que se refere à capacitação, procura-se garantir, nos estabelecimentos de ensino, a realização de cursos de atualização ou aprimoramento profissional dos docentes. Em alguns casos, reivindicam-se, nos acordos, concessão de licença remunerada ou licença sem prejuízo salarial para a participação dos professores em cursos de especialização, mestrado ou doutorado. Em relação à carreira, as cláusulas tratam de planos de cargos e salários, estabelecendo diferenciação salarial e progressão funcional baseados na titulação.
- Cláusulas instituindo as Comissões Permanentes de Negociação, para arbitrar os conflitos entre empregados e empregadores, incentivando as partes a resolverem seus litígios sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário.

Não existem acordos sobre projetos pedagógicos, inovação tecnológica, desenvolvimento de carreiras profissionais, ou temas relacionados ao desenvolvimento e sustentabilidade do ensino superior no Brasil.

## UM DEBATE FUTURO: A EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO SETOR ECONÔMICO E REGULAÇÃO

A Classificação Nacional de Atividades Econômicas<sup>18</sup> (CONAE) separa as unidades de produção segundo as atividades econômicas exercidas em

18 Segundo o IBGE “as classificações de atividades econômicas são construídas para organizar as informações das unidades de produção, com o objetivo de produzir estatísticas dos fenômenos derivados da participação destas unidades no processo econômico. Servem

quatro níveis hierárquicos: seções, divisões, grupos e classes. A educação está na seção “Serviços Prestados às Famílias” dividindo-se, por sua vez se, em quatro grupos: educação infantil e ensino fundamental, ensino médio, ensino superior<sup>19</sup> e educação profissional e outras atividades de ensino. As instituições de ensino superior são unidades produtivas que combinam capital humano, tecnologia e infra-estrutura para prestação de serviços educacionais. Combinando as informações da CONAE com a Relação Anual das Informações Sociais (RAIS)<sup>20</sup>, que cobre 97% do mercado formal de trabalho, observa-se que o rendimento médio do pessoal ocupado na educação superior, em 2002, era de R\$ 1.861,66, o que corresponde a 34º posição em um total de 223 grupos da CONAE. Mais importante é observar que, em 2002, a massa salarial média mensal da educação superior movimentou R\$ 588 milhões, representando o sétimo maior volume entre todos os grupos da CONAE. Em termos percentuais, essa participação correspondeu a 2,4% da massa salarial do setor formal da economia.

**Tabela 13**

Massa salarial média mensal de setores contemplados pela CONAE, Brasil, 2002

Denominação	Massa salarial média mensal	%
<b>Administração do Estado e da Política Econômica e Social</b>	6.226.140.501,63	25,6
<b>Serviços Coletivos Prestados pela Administração Pública</b>	1.288.213.771,15	5,3
<b>Intermediação Monetária - Depósitos à vista</b>	1.076.988.501,36	4,4
<b>Comércio Varejistas de outros Produtos</b>	810.453.639,79	3,3
<b>Atividades de Atenção a Saúde</b>	780.816.099,94	3,2
<b>Outros Transportes Terrestres</b>	698.591.603,96	2,9
<b>Educação Superior</b>	588.267.000,35	2,4
<b>Construção de Edifícios e Obras de Engenharia Civil</b>	538.637.443,21	2,2
<b>Outras Atividades de Serviços Prestados Principalmente às Empresas</b>	478.376.463,10	2,0
<b>Atividades Jurídicas, Contábeis e Assessoria Empresarial</b>	470.057.564,75	1,9
<b>Outros</b>	11.337.164.492,18	46,7

Fonte: RAIS (2002).

para classificar as unidades de produção de acordo com a atividade que desenvolvem, em categorias definidas como segmentos homogêneos quanto à similaridade de funções produtivas (insumos, tecnologia, processos), características dos bens e serviços, finalidade de uso, etc.” (Classificação Nacional de Atividades Econômicas, p. 13, versão 1.0, 2º edição).

19 O grupo “educação superior” contempla as instituições de ensino que oferecem cursos, presenciais ou a distância, de graduação, pós-graduação e extensões, combinados ou não.

20 A RAIS é um registro administrativo, obrigatório por lei e com periodicidade anual. Em 2002, a RAIS exibiu, aproximadamente, 28.683.913 de ocupados no setor formal que geravam 24 bilhões por mês de massa salarial e um rendimento médio de R\$ 846,95.



Os trabalhadores formais na educação superior ocupavam, em 2002, a 25º maior taxa de permanência no emprego, cerca de 81 meses. Vale ressaltar, também, que a idade média dos trabalhadores da educação formal, de mais de quarenta anos, é a 11º mais elevada entre os 223 grupos de atividades econômicas da CONAE. Resumindo, em 2002, a educação superior foi uma atividade econômica que gerou um rendimento médio duas vezes maior que o rendimento médio de todos os trabalhadores formais, situou-se entre os 20 maiores empregadores e entre os 10 maiores geradores de massa salarial, segundo a CONAE e a RAIS. Além disso, a educação superior registrou uma das mais baixas taxas de rotatividade no conjunto de 11 grupos apenas cuja idade média era igual ou superior a 40 anos.

Outra forma de observar a relevância econômica da educação superior é comparar sua receita bruta com a receita de algumas empresas importantes dos setores de transporte aéreo e comunicações, e com a de grandes empresas que operaram na Bolsa de Valores de São Paulo. Por exemplo, das empresas de telecomunicações, apenas a Telemar, maior empresa de telecomunicações em receita bruta e segunda maior empresa do Brasil à época<sup>21</sup>, teve o montante da receita bruta acima da movimentada pela educação superior em 2002. No mesmo, ano, as quatro maiores empresas de transporte aéreo juntas (Varig, Tam, Gol e Vasp) tiveram receita bruta inferior à receita do setor privado de educação superior. Além disso, a receita bruta da maior empresa de bebidas do Brasil, a AMBEV, assim como a da maior mineradora do país, a Vale do Rio Doce, estavam um pouco abaixo das receitas obtidas no setor educacional privado. Quando se considera educação superior pública e privada somente a Petrobrás (maior empresa do país) apresentou, em 2002, receita maior que a educação superior brasileira.

---

21 Revista *Valor 1000* (Edição 2004).

**Tabela 14**  
Receitas brutas de empresas selecionadas, Brasil, 2002

<b>Educação superior e empresas selecionadas</b>	<b>Receita bruta de vendas e/ou serviços</b>
<b>Educação superior</b>	29.109.821
<b>Educação superior pública</b>	13.323.435
<b>Educação superior privada</b>	15.786.386
<b>Petrobrás</b>	99.164.118
<b>Empresas do setor de telecomunicações</b>	48.413.253
<b>Telemar</b>	16.091.356
<b>Embratel</b>	9.217.872
<b>Embraer</b>	7.836.858
<b>Vale do Rio Doce</b>	15.267.167
<b>Ambev</b>	14.279.868
<b>Empresas do setor de transporte aéreo</b>	13.129.826
<b>Varig</b>	7.111.204
<b>Tam</b>	3.471.910
<b>Gol*</b>	1.497.393
<b>Vasp</b>	1.049.319

Fonte: Sistema de Divulgação Externa da Bolsa de Valores de São Paulo.

\* Valor referente ao ano de 2003.

O setor da educação superior é muito complexo, dinâmico e robusto para estar submetido apenas à microregulação governamental<sup>22</sup>, assim como é economicamente muito relevante para não dispor de uma análise prospectiva e estratégica de suas metas e de programas centrais em termos de sua sustentabilidade e qualidade educacional. Seria hora de lançar um olhar sobre o setor educacional do ponto de vista de sua realidade econômica constitutiva, possibilitando não apenas uma descrição mais acurada da educação superior no país, como também permitindo criar uma realidade regulatória mais apropriada.

22 Como observado anteriormente, a educação superior movimentava valores próximos a 2% do PIB em receitas e a 2,5% do PIB em despesas. Registra-se, no entanto, que os valores acima (receitas/pib, despesas/pib), embora dêem uma noção da relevância econômica do setor, não podem ser entendidos como a contribuição da educação superior na produção da riqueza do país, o que pressupõe o cálculo do valor agregado, através dos dados das Contas Nacionais, apuradas pelo IBGE. Como a educação não tem uma rubrica própria nas Contas Nacionais, mas aparece entre as atividades listadas na rubrica "Serviços Prestados às Famílias", não é possível calcular diretamente a sua contribuição na formação do PIB, assim como é feito, por exemplo, com os setores de Comércio, de Construção Civil, por exemplo.

## BIBLIOGRAFIA

- Duderstadt, James J. e Womack, Farris W. 2003 *The Future of the Public University in America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Hoffman, R. 1998 *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza* (São Paulo: EDUSP).
- Nunes, Edson et al. 2002 *Teias de relações ambíguas: educação e ensino superior* (Brasília: MEC/INEP).
- Nunes, Edson et al. 2003 “Governando por Comissões” (Rio de Janeiro) Documento de Trabalho do Observatório Universitário Nº 16.
- OECD 2004 *Education at a glance: OECD indicators*.
- St. John, Edward P. e Asker, Eric 2003 *Refinancing the College Dream: Access, equal opportunity, and justice for taxpayers* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

MANUEL GIL ANTÓN\*

## ¿UNA NUEVA ÉPOCA? NOTAS EN MEDIO DE LA TURBULENCIA

### INTRODUCCIÓN

Los ambientes académicos y la cultura organizacional en las instituciones de educación superior, quizá en todo el mundo, han visto cambiar sus condiciones de contorno de una manera radical en los últimos quince años.

Si enfocamos a la educación superior como un sistema abierto, es lógico esperar que la modificación de su contexto (las condiciones de contorno) haya generado cambios en sus ambientes académicos y en las pautas que regulan las relaciones de, y entre, los diversos actores al interior de las instituciones. En sus “culturas”.

De manera muy sintética, la consideración de un fenómeno desde la perspectiva teórica de los sistemas abiertos implica asumir que este será muy sensible a sus condiciones iniciales –la trayectoria en su desarrollo no será comprensible sin analizar sus rasgos de origen– y que, por su apertura, el intercambio de energía (información, regulación y recursos en nuestro caso) será muy intenso y en absoluto trivial en su desenvolvimiento. No es correcto enfocar el asunto como si las variaciones proviniesen, exclusivamente, del “exterior”: como se dice en México, hay tren para el norte y tren para el sur. Intercambio es un término preciso, e implica –siempre– dos vías para ser entendido.

\* Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y Asesor del Rector General de la misma institución.

En ciertos momentos, las condiciones de contorno varían de tal manera que, al combinarse con la trayectoria del sistema –insistimos, muy sensible a sus condiciones iniciales–, producen cambios profundos: no variaciones en cierta lógica de estabilidad relativa, sino inflexiones o bifurcaciones relevantes a las que, con propiedad, podemos llamar el inicio de un cambio hacia otra etapa de equilibración.

Por cierto, luego de dejar de ser lo que eran y antes de arribar a una nueva etapa de estabilidad, siempre relativa, es normal que atraviesen un período de convulsión e inestabilidad muy fuerte, dado que la forma anterior de comportamiento aún no cesa de reclamar por sus fueros, y las nuevas modalidades de regulación interna y control de flujos con el contexto no logran establecerse del todo. Aparece la turbulencia.

En este texto se propone, como tesis a debatir, que estamos transitando hacia un cambio de época en nuestros sistemas de educación superior nacionales, cuestión que ya ha modificado, y de manera aguda, los ambientes y las culturas institucionales. Hay polvo en el viento: son notas que se redactan en medio de la turbulencia, acusando la inestabilidad propia de un pasaje de cierta forma de operar, ya perimida, a otra, aún incipiente.

Se enfocará al caso de los académicos –de la *profesión de profesiones*, como expresó Burton Clark– y se ofrecerá evidencia del caso mexicano.

Lejos está el autor de estas cuartillas de suponer invariantes los rasgos hallados para el oficio académico en México y, por ende, generalizarlos a toda la región; pero quizá algunos sean semejantes, dado que las condiciones de contorno no se refieren sólo a los contextos nacionales, sino a un cambio de mayor calibre que, al parecer, afecta más allá de cada frontera.

## ¿YA PASÓ LO QUE ESTABA ENTENDIENDO O YA NO ENTIENDO LO QUE ESTÁ PASANDO?<sup>1</sup>

Hay situaciones en que nuestras estructuras de asimilación para hacer verosímil e inteligible lo que estudiamos estallan. Se agota su capacidad de otorgar orden y hacer comprensibles los sucesos.

A partir de 1989, fecha que tiene mucho más contenido que sus cuatro dígitos, me atrevo a datar el origen del cambio de época en los modos de regulación del trabajo académico en México. Claro, muchos aspectos vistos desde ahora resultan antecedentes o fuerzas motrices que en ese momento confluyen para impulsar al sistema en otra dirección, atraído por lógicas diversas a las previas.

Pero, como somos seres hechos de tiempo –ese parámetro de la transformación de la materia que es nuestro invento y, a veces, calvario o río apacible, siempre compañero–, es menester arriesgar una fecha

---

1 Sin ser textual, esta frase la he tomado de Carlos Monsiváis. Expresa, de manera nítida, la perplejidad de nuestra mirada sobre los nuevos fenómenos que enfrentamos.

como hito, cual mojón para separar un sembradío de otro. 1989. Hay un antes y un después.

#### NOTICIAS DEL ANTES: ORIGEN, DESARROLLO Y CRISIS DEL MODELO EXPANSIVO SIN REGULACIÓN ACADÉMICA DEL SISTEMA

Si el hilo conductor ha de ser el oficio académico, veamos algunos rasgos de sus condiciones iniciales:

- En 1960, el total de puestos académicos en el país rondaba los 10 mil. Ahora supera las 220 mil plazas. Un poco de aritmética nos dice que en “sólo” 44 años se han abierto 210 mil nuevos puestos para el trabajo académico en México: esto significa una producción anual promedio de 4.772 plazas o, si se quiere apreciar mejor el fenómeno, hemos generado, de nuevo en promedio, 13 puestos cada 24 horas: un profesor universitario al asombroso ritmo de un par de horas. Vaya forma de crecer.
- Es obvio mencionar que esto se hizo en correspondencia con un enorme aumento de matrícula, instituciones y cobertura social. Se pasó de atender al 3% de la cohorte de edad respectiva, a más del 22% en nuestros días.
- Al arrancar la expansión, y sobre todo en los años setenta del siglo pasado, se tuvo que “habilitar” como profesor a quien estuviera en condiciones de hacerlo de alguna manera: aun como estudiante de cursos avanzados en su licenciatura o recién egresado. Sólo el 12% de los profesores contratados en las fases de expansión contaba, al momento de iniciar sus labores docentes, con un grado mayor a aquel a que aspiraban sus alumnos. ¿Y doctores? Casi ninguno.
- En esos años, los nuevos profesores estrenábamos dos roles sociales de manera simultánea: ser los primeros del linaje familiar en lograr un espacio en la educación superior; esto es, pioneros en esa condición, y, súbitamente, encontrarnos frente a un grupo de muchachos, casi de la misma edad, como sus maestros. Vaya forma de saltar en las escalas de la jerarquía social, sobre todo simbólica.
- Y, como todo era de prisa, la mayoría iniciamos nuestro andar por el oficio académico a solas, sin colegas a los cuales acudir para entender la complejidad del oficio: “te toca en el salón 506 del edificio H, qué haya suerte, colega”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Estas características se desarrollan en profundidad en Gil Antón, Manuel (dir.) 1994 *Los rasgos de la diversidad: un estudio sobre los académicos mexicanos* (UAM-Azcapotzalco). Esta obra reporta el trabajo realizado por un equipo de investigación interinstitucional en 1992.

Entre 1960 y el primer tercio de los años ochenta hubo relativas “vacas gordas”: se ganaba bien. No mucho, pero lo suficiente para vivir de manera digna y formar una familia. Todos los ingresos provenían de una sola fuente: la contractual, administrada bilateralmente por las autoridades y los sindicatos universitarios.

A partir de 1983, debido a una de tantas crisis que han caracterizado a nuestra tierra, el poder adquisitivo se desploma: desde 1983 a 1989, dicen los expertos, el poder de compra de los salarios cayó un 60%. La escasez de fondos para mantener y avituallar las universidades no fue menor, pero la pobreza –un problema fuerte– no fue lo peor: al coincidir la crisis con un cambio en la lógica de asignación de fondos fiscales a las universidades –y a todas las entidades públicas de carácter social–, derivado de otro proyecto de desarrollo nacional arrastrado por cambios profundos en el mundo, se produjeron dos fenómenos, a su vez convergentes. Por una parte, se erosionó de manera considerable la ética del trabajo académico y universitario: “¿Me pagas poco? Bueno, trabajo en el límite de la desidia y busco salidas en el multiempleo”. Y las autoridades universitarias no estaban en condiciones de ejercer eso que les da nombre: autoridad. Por otra parte, el Estado decidió ya no financiar “a ciegas” las nóminas universitarias. Primero aceptó la iniciativa de crear el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), con lo cual otorgaba dinero adicional a los académicos que se destacaran en esa labor. Y, ya en 1989, aplicó este modo de otorgar dinero de forma adicional y selectiva –vía concurso– al interior de las instituciones.

Durante 29 años, tomados a partir de 1960, cuando inicia la expansión y conformación del actual sistema de educación superior mexicano, la modalidad de obtener ingresos por parte de los académicos fue exclusivamente contractual.

Era lógico, entonces, que la manera de pujar por incrementos o prestaciones fuese de forma colectiva, a través de los sindicatos. Aunque durante los años ochenta estos perdieron mucha fuerza debido a diversos factores (entre ellos, una reforma a la Constitución que asignaba exclusividad a las universidades para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico), los salarios eran fijados en una negociación bilateral.

Y es esto lo que se acabó en 1989. Parecería que un solo aspecto no alcanza para hacer comprensible un cambio tan profundo como el que se presentará ahora, pero en los sistemas abiertos, como en otros casos de la vida, hay una gota, una nada más, que derrama el vaso.

El cambio en las condiciones de contorno no es por falta de dinero a secas, sino por el cese en la propulsión del principal motor de la expansión hasta mediados de los años ochenta: un intercambio político entre el Estado y las recientes clases medias, en el cual los gobiernos abrían espacios abundantes para “estudiar” –y, por esa vía, ofrecer movilidad social– a cambio de la lealtad política de estos sectores, no corporativiza-

dos. La legitimidad política era el eje del impulso expansivo no regulado y, ya para entonces, ofrecía al Estado rendimientos decrecientes<sup>3</sup>.

El país pasaría, en cuestión de años, de un modelo de economía cerrada a otro abierto, y la variación de fondo se manifiesta en la lógica del empleo de los recursos fiscales, además escasos. El valor de la competitividad se afianza y el proceso de democratización prosigue su marcha en un mundo que va dejando de ser bipolar. No es trivial esta modificación.

#### RASGOS DEL DESPUÉS: HACIA UN MODELO DE REGULACIÓN ACADÉMICA BASADO EN LA COMPETENCIA Y DESHOMOLOGACIÓN DE LOS INGRESOS

Ya el SNI había mostrado la tendencia, pero no fue advertida a tiempo. En 1989 se presenta, en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y otras instituciones federales, un programa de Estímulo a la Docencia y la Investigación. Con base en un tabulador cuantitativo, y con pretensión de incluir, de forma exhaustiva, todas las actividades académicas, si un profesor conseguía mostrar una productividad determinada ante comisiones de pares disciplinarios, obtenía ingresos adicionales, no contractuales: esto es, no como parte de su salario, aunque sí de sus ingresos.

La señal era inequívoca: habrá más dinero para los profesores que puedan demostrar, con su producción, que “lo merecen”. La reacción del gremio, mayoritaria, fue intentar conseguir los recursos adicionales.

Como ejemplo, en la UAM, durante los años noventa, además del Estímulo a la Docencia y la Investigación, que otorgaba una cantidad de dinero adicional cada año, se crearon los siguientes modos de alcanzar ingresos no contractuales, esta vez con montos mensuales libres de impuestos<sup>4</sup>:

- Beca de apoyo a la permanencia del personal académico
- Estímulo a la trayectoria académica sobresaliente
- Beca al reconocimiento de la carrera docente
- Estímulo a los grados académicos

¿Eres productivo? Tienes el estímulo anual y la beca mensual. ¿Ya eres Titular “C” –máxima categoría posible– y tu producción es abundante? Obtienes el estímulo a la trayectoria sobresaliente. ¿Das bien tus clases? Pues entonces, otro ingreso. Y si eres doctor, derecho al cielo.

---

3 Esta propuesta de explicación de la variación de fondo en las relaciones entre el Estado y las universidades públicas la he tomado de Olac Fuentes Molinar, quien, a finales de los ochenta, la puso en la mesa de discusión en la revista *Universidad Futura*.

4 Vale la pena decir que el profesor no paga los impuestos por estos ingresos adicionales, con el fin de que no se conciban como salario: pero las universidades sí lo hacen, de tal modo que el cálculo del monto para financiar estos programas no puede eludirlos y ha puesto en serios aprietos económicos a las instituciones.



La UAM, junto con la UNAM, son los casos más sofisticados de esta manera de regular el trabajo académico, pero la tendencia es nacional. Una parte del total de los ingresos proviene del salario “normal” y las prestaciones colectivas, y otra, creciente e importante –no sólo en cuanto a lo económico, sino en la dimensión de las jerarquías, de lo simbólico–, llegará a través de fondos especiales sometidos a concurso y evaluación.

Hace poco realicé un trabajo tomando como base los datos de los académicos de la UAM en 2001, y los resultados son interesantes.

No agobiaré con muchos datos, pero algunos cuadros nos pueden dar idea de la fuerza atractora de estos incentivos y sus variaciones por *ethos* disciplinarios en poblaciones agregadas.

En el Cuadro 1 se puede apreciar la proporción entre ingresos contractuales y no contractuales del conjunto del personal de la UAM que tenía condiciones para obtener, al menos, una de las becas o estímulos. En el Cuadro 2, se aprecia el subconjunto de los Titulares “C”, el núcleo duro de la planta académica de esta universidad. En ambos, hay información relativa al contraste entre disciplinas y tipos de establecimiento específico –Unidades y Divisiones.

**Cuadro 1**

Personal académico becaable en UAM\* (en nómina en 2001)

Proporción de becas UAM e ingresos contractuales sobre ingresos totales por división, unidad y UAM

	Proporción de becas y estímulos sobre ingresos totales	Proporción de ingresos contractuales sobre ingresos totales
CAD Azcapotzalco	37	63
CBI Azcapotzalco	35	65
CSH Azcapotzalco	38	62
<b>Unidad Azcapotzalco</b>	37	63
CBI Iztapalapa	45	55
CBS Iztapalapa	42	58
CSH Iztapalapa	44	56
<b>Unidad Iztapalapa</b>	44	56
CAD Xochimilco	38	62
CBS Xochimilco	39	61
CSH Xochimilco	40	60
<b>Unidad Xochimilco</b>	39	61
<b>UAM</b>	40	60

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIPLAN.

\* Incluye a los académicos en condición de obtener, al menos, una beca en UAM.

**Cuadro 2**

Personal académico de la UAM, Titulares “C”\*(en nómina en 2001)

Proporción de becas UAM e ingresos contractuales sobre ingresos totales por división, unidad y UAM

	Proporción de becas sobre ingresos totales	Proporción de ingresos contractuales sobre ingresos totales
CAD Azcapotzalco	43	57
CBI Azcapotzalco	43	57
CSH Azcapotzalco	45	55
<b>Unidad Azcapotzalco</b>	44	56
CBI Iztapalapa	49	51
CBS Iztapalapa	47	53
CSH Iztapalapa	48	52
<b>Unidad Iztapalapa</b>	48	52
CAD Xochimilco	42	58
CBS Xochimilco	45	55
CSH Xochimilco	46	54
<b>UNIDAD Xochimilco</b>	45	55
<b>UAM</b>	46	54

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIPLAN.

\* Incluye a los Titulares “C” por tiempo indeterminado (salvo que, por tener un cargo académico-administrativo, no conste su categoría en la base de datos).

Es notable que, a 12 años de iniciados estos programas, al conjunto de becables ya les resulten tan relevantes los ingresos no contractuales: en el conjunto de la UAM, 40 de cada 100 pesos provienen de estas fuentes adicionales, y hay variaciones por unidades y divisiones.

En el caso de los profesores Titulares “C”, se agudiza la tendencia: 46 centavos cada peso. Y hay divisiones en que ya casi se reparte, por mitades, el salario contractual y la suma de programas basados en la “evaluación del mérito”. Si además estos colegas cuentan con el ingreso adicional del Sistema Nacional de Investigadores, los fondos no contractuales superan la mitad de su retribución total.

Financieramente, la situación no es buena para una institución como la UAM: en su página web<sup>5</sup> se publican los informes del rector general, y en este documento –en su anexo gráfico– se puede apreciar cómo las partidas para salarios (Remuneraciones y Prestaciones) y los programas de incentivos (Becas y Estímulos) ya ocupa-

<sup>5</sup> Ver <www.uam.mx> en la sección Enlace y Acceso a la Información Universitaria, “Informe del Rector General” (2003).

ban el 83% del presupuesto<sup>6</sup>, dejando sólo el 17% para operar, invertir y mantener la universidad. Para 2004 se estimaba el crecimiento de la desproporción.

La tendencia, al aumentar la población adscripta a estos programas, sería inapropiada: académicos con altas remuneraciones trabajarán en una institución sin dinero para operar. Vaya paradoja.

Vale la pena aclarar que los ingresos adicionales no son base para ningún cálculo en la jubilación. El retiro, en su caso, opera bajo las disposiciones legales de la Ley para los Trabajadores del Estado, que fija un tope máximo de 10 salarios mínimos mensuales. Entonces, la jubilación es un desbarrancadero económico visto desde las alturas de los ingresos acumulados actualmente. Otro entuerto.

Hasta aquí la descripción de las características de los dos períodos. Hay que concluir con el intento de mostrar que estamos en camino hacia una época nueva, pero todavía en la turbulencia de la transición.

## INTERPRETAR POR CONTRASTE

El pasaje de un modo de regulación del trabajo con base en acuerdos colectivos a otro basado en rendimientos individuales ha generado variaciones en los ambientes y la cultura de los establecimientos. Estas son, a mi parecer, de tal envergadura, que dan pie a la tesis de una nueva época, aunque ahora muestren las características paradójicas propias de toda transición.

### DE LA AGREGACIÓN COLECTIVA INDIFERENTE A LA DISGREGACIÓN INDIVIDUAL DIFERENCIADORA

Antes de 1989, y sobre todo en los últimos años del período, con la crisis, cobraba igual el que trabajaba con empeño que el que no hacía más que lo estrictamente necesario para “hacer de cuenta que estaba trabajando”. Esto es demoledor para la ética del trabajo y el mínimo valor de la autoridad académica y la vida colegiada.

Al optar por una solución de corte individual, y debido a la ausencia de cuerpos académicos consolidados que operaran como reguladores en la base de los establecimientos, después del 1989 se ha generado una disgregación institucional que debe preocupar: cada académico integra sus actividades orientado por la racionalidad del mejor ajuste entre medios y fines –actividades e ingresos– con poca referencia a las necesidades de las instituciones.

---

6 La primera partida (Remuneraciones y Prestaciones) con el 64%, y la segunda –Becas y Estímulos– con el 19% en 2003.

Por ello, hasta ahora, uno de los impactos más fuertes de la nueva época es la variación entre una estrategia colectiva –“todos en bola”– y el riesgo de perder de vista las necesidades y obligaciones sociales de los establecimientos –“cada quien para su santo”.

En buena hora se acabó la indiferenciación previa a 1989, más de tipo corporativista que solidario, pero la evaluación y competencia por recursos adicionales ha descansado en el supuesto de la capacidad institucional de reconocer el mérito, y su impacto en la consolidación de las instituciones y la profesión académica. Al no ser así, al menos del todo, muchas “mediciones” del mérito no están asociadas al valor aportado a la vida institucional.

#### DEL PAGO POR EL TIPO DE NOMBRAMIENTO AL PAGO POR LA CANTIDAD DE CONSTANCIAS Y CERTIFICADOS QUE SE OSTENTEN

Antes de 1989, una vez negociado bilateralmente el aumento general, las categorías y niveles de cada académico indicaban su salario. La promoción, sobre todo al final del período, no tenía casi sentido, pues la pérdida del poder adquisitivo redujo de manera drástica las distancias salariales entre categorías y niveles. Vivimos en esa época –de manera pronunciada al llegar su agotamiento– una situación de estancamiento general. No había incentivos internos: sólo el exterior (otro trabajo, una asesoría, muchas clases adicionales en otra escuela) ofrecía posibilidades de completar lo necesario para vivir.

A partir de 1989 se abre un frente interno de fuentes adicionales de ingresos, con la condición, no siempre cumplida, de trabajar de manera exclusiva para la universidad. La fragilidad de los cuerpos académicos como organismos rectores de “base pesada” en los establecimientos, así como las fallas y carencias de mecanismos de evaluación sólidos, hicieron posible que, en lugar de evaluar el valor agregado del trabajo del académico para la institución, se diese preferencia a la simple “contabilidad” de productos, esto es, constancias, diplomas, certificados.

La transición, entonces, está inacabada –si se es optimista–, o se perdió el rumbo y el futuro es incierto a secas.

#### DE UN CIERTO SENTIDO DE CONSTRUCCIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIALES POR LA VÍA DE LA UNIVERSIDAD, A LA FUERZA ATRACTORA DEL PODEROSO CABALLERO: DON DINERO

Antes de 1989, y en el contexto de un país autoritario, las universidades eran espacios privilegiados (casi únicos) para ejercer la crítica e impulsar otro modelo de relaciones políticas y sociales. Visto desde nuestros días, ese afán heroico y solidario ha sido avasallado por los sistemas de incentivos actuales. Pero sería injusto quedar atrapados en la noción de

que “todo tiempo pasado fue mejor”: el avance democrático en México, ya sensible en los años ochenta, abrió otros cauces a la participación política, y las instituciones de educación superior perdieron ese monopolio relativo: partidos, medios de comunicación, organizaciones civiles y reformas electorales hicieron posible la acción política antes circunscripta, en buena medida, a los espacios educativos superiores.

Con la enérgica aparición de los programas de incentivos a partir de 1989, la memoria de esa cohesión interna se perdió en gran medida, sobre todo porque aquellos arrancan sin resolver un problema de base: la estructura deprimida de los salarios universitarios. Y si los programas de deshomologación descansaron en otorgar –siempre– dinero extra, el poderoso caballero ha jalado el comportamiento de las poblaciones académicas.

Hacer algo que no rinda puntos convertibles en pesos, aunque sea muy importante para la vida académica, resulta irracional: el mercado no lo reconoce. ¿Cuántos puntos me da hacer innovaciones en un programa docente? Muchos menos que la publicación de un artículo: ergo, el dinero decide la orientación de la conducta general, y se desdibuja el valor de la docencia.

Estos ejemplos de alto contraste muestran, a mi juicio, la relevancia del pasaje en el que estamos inmersos. No hay tiempo para seguir con más detalles, así que es preciso acercarnos a ciertas conclusiones.

## ATISBANDO EL PORVENIR

La transición es un hecho. Lo que no está claro es el rumbo ni la nueva forma de estabilidad relativa: he allí la incertidumbre. Aunque haya polvo en el viento, es posible señalar algunas cuestiones para impedir que el pasaje sea estéril y lograr que la nueva época estabilice valores profundos, más allá del dinero y el individualismo.

En primer lugar, buena parte de la transición y su destino dependerán de resolver un asunto crucial: la generación, en cada institución, y en escala regional y nacional, de organizaciones de académicos que asuman la regulación de su oficio como tarea central. Hasta ahora, los académicos han sido espectadores en la generación de las políticas, y luego entusiastas o resignados acumuladores de constancias –beneficiarios o rehenes. ¿Seremos capaces de convertirnos en sujetos con voz, peso y alternativas en la conducción de nuestro oficio? Sólo de instancias como las señaladas se pueden esperar propuestas sensibles a la diversidad disciplinaria, la diferenciación de etapas en la trayectoria académica según la edad y el género, y la modulación, en la base de los establecimientos, de las pautas de desarrollo responsable del oficio frente a la sociedad y los estudiantes. En síntesis, es necesario establecer, los cuerpos académicos como actores centrales en la arena.

En segundo lugar, la transición dependerá de un factor social que rebasa a las universidades: si el modelo de desarrollo del país no incluye una alta dosis de conocimiento avanzado, como condición de posibilidad para paliar la desigualdad escandalosa en el país y para encontrar un espacio de relación productiva con el mundo, lo más probable es que estemos, de nuevo, ante un tránsito inacabado, híbrido, con las desventajas de la presión del corporativismo antiguo y sin las posibilidades de una modernización solidaria y sustentable en los ambientes académicos.

El sistema es abierto, pero los flujos no son unidireccionales: hay algo que hacer, y es nuestra responsabilidad intentarlo. Ya pasó el tiempo de esperar todo del paternalismo estatal, centralista y autoritario.

¿Dónde está la voz de los académicos en estas discusiones? Hay un rumor sordo que anuncia descontento o complacencia: si no se articula orgánicamente, pasará inadvertido. El país y nuestras universidades no aguantan más silencio cómplice en el corto plazo o descontento soterrado. Ojalá, pronto, llegue esa voz colegiada y responsable, y participe en el futuro. Ojalá.



MARCELA MOLLIS\*

## GEOPOLÍTICA DEL SABER: BIOGRAFÍAS RECIENTES DE LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS

### LA TERRITORIALIDAD DEL PODER Y EL SABER

En los últimos años, se ha dado mayor importancia a los modos en que se conectan el poder y el espacio, interpretaciones que recuperan de un modo renovado la preocupación por la geopolítica del poder. Una teoría efectiva de las relaciones de poder en un mundo globalizado no puede ignorar la importancia del espacio. Esto se refleja en que nuestra comprensión de lo político y lo social es interdependiente de la consideración del espacio o territorio expresado a través del análisis de los bordes, las fronteras, las conexiones, las redes, las fusiones y las fragmentaciones.

En tiempos de diferencias, pluralidad y fragmentación existe una fuerte inclinación a asumir que una tendencia relevante es representativa de la totalidad. Sin embargo, esta época también está marcada por la presencia de un único régimen de verdad “neoliberal”, orientado por una ambición universalista. Aunque este régimen de la verdad neoliberal fue producido en las sociedades del Norte, se puso en práctica en la década del noventa en las sociedades del Sur, donde se sintieron sus brutales efectos, especialmente en Argentina y Brasil. Reigadas sostiene:

\* Profesora de Historia General de la Educación y Educación Comparada, Facultad de Filosofía y Letras (FFyL), Universidad de Buenos Aires (UBA).



América Latina fue impactada por dos oleadas de verdad occidental. La primera, la doctrina neoliberal que se ofreció como única prescripción para alcanzar el desarrollo y el progreso de nuestras sociedades. La segunda, la oleada del posmodernismo que obstaculizó el campo teórico de las ciencias sociales para inventar cualquier horizonte alternativo, celebrando y haciendo proliferar un pluralismo ecléctico.

Si bien Reigadas opta por una visión negativa uniforme con respecto al posmodernismo, que no le permite reconocer sus perspectivas liberadoras, argumentamos que cualquier interpretación teórica posmoderna que evite una consideración crítica de los modos prevalecientes del pensamiento neoliberal debe interpretarse como cómplice del orden establecido.

Los territorios del poder, la geo-historia del poder, nos conducen a interpretar la estructura de las reformas educativas a la luz de la construcción de nuevas identidades. Estos tránsitos hacia nuevas identidades se construyen en territorios de relaciones de poder, tales como –especialmente– las instituciones universitarias interactuando con un orden internacional y global que prescribe cierto tipo de reforma como único modelo posible. Dado que las relaciones de poder se recrean al interior de las instituciones universitarias, nuestra preocupación con respecto a la reflexión que las ciencias sociales deben plantearse es la siguiente: ¿hasta qué punto estas nuevas relaciones de poder son compatibles con los valores democráticos que caracterizaron a las instituciones universitarias latinoamericanas?

Fue precisamente durante la década del noventa que comenzó a naturalizarse la matriz “shumpeteriana” de corte elitista, en la cual la participación masiva fue considerada ingobernable, y por ello se justificaban la “exclusión” y el *aggiornamento* de la doctrina de la seguridad nacional impuesta por el gran imperio del Norte junto a la pretendida legitimidad de la “eliminación del otro amenazante”. Los espacios públicos, colectivos, que alienten la participación de los actores, fueron considerados peligrosos: ¿acaso nuestras universidades, otrora promotoras de pensamiento crítico-reflexivo, representan para el poder hegemónico doctrinario territorios democráticos del saber que fueron conquistados por el establishment neoliberal? ¿Cómo y hasta qué punto el capitalismo globalizado transformó las condiciones sobre las que opera la democracia política, y qué tipo de democracia es compatible con el capitalismo globalizado? Esa pregunta es aplicable en el caso de los gobiernos democráticos universitarios: la idea de una “comunidad universitaria” que se autogobierna y es capaz de determinar su propio futuro de manera autónoma, ¿es una idea a punto de ser destruida por el capitalismo global? ¿Cómo se construye una respuesta institucional

que resista esta tendencia? ¿Cómo se reconstruye la comunidad universitaria frente a la heterogeneidad de identidades fragmentadas que impulsó la reforma modernizante (investigadores incentivados, consultores internacionales, enseñantes *part-time*, docentes contratados)?

Nuestras universidades públicas son hijas de la razón moderna y, consecuentemente, de la certidumbre en las humanidades, el progreso en la ciencia y el optimismo en las profesiones. Hoy, la crisis de la razón moderna afecta el proyecto institucional de las universidades tradicionales. Nuevas instituciones responden a esta crisis y al cortoplacismo del mercado, formando en menos de cinco años “compradores de diplomas”.

Las carreras cortas con salida laboral “fácil” constituyen la “meca” de esta nueva tendencia que confunde a la educación universitaria con la formación post-secundaria. En muchos países de América Latina, especialmente Argentina, no existe una estructura educativa post-secundaria que reciba la demanda de los interesados en “estudiar para trabajar”; nuestro sistema universitario y terciario no universitario público recibe a los que trabajan para poder estudiar. La tradición francesa de las facultades y las profesiones liberales sigue dominando el escenario de las expectativas de muchos jóvenes. Otras instituciones que aspiran a la excelencia se preocupan por la formación del “buen” profesional del nuevo siglo e intentan adecuarse a las demandas de un grupo de empresas que promueven el perfil económico-*managerial* de nacionalidad neutra. Cabe preguntarnos si en este contexto del liderazgo gerencial y mediático hay lugar para las humanidades, la ciencia y la cultura. ¿Cómo se formarán los profesionales, científicos y humanistas del siglo XXI?

## MODERNIDAD Y CONQUISTA NEOCOLONIAL: LA NORTEAMERICANIZACIÓN DE LAS REFORMAS

El presente de las universidades latinoamericanas afectadas por las políticas de corte neoliberal, las restricciones presupuestarias, el ajuste fiscal y la transformación del contrato social entre el Estado y la sociedad civil ha desnaturalizado los “saberes universitarios” para convertirlos en “conocimientos mercantilizados”. El saber se mide con el lenguaje de las finanzas; se calcula por medio de indicadores de rendimiento, a través de certificados y diplomas entregados en tiempo y forma con mayor valor de mercado; se representa en la formación de recursos humanos cuando, al mismo tiempo, las humanidades van perdiendo gradualmente sus recursos. Nuestras universidades tienen alterada su identidad como instituciones de los saberes, y van hacia la construcción de una nueva identidad que las asemeja al “supermercado”, donde el estudiante es consumidor, los saberes una mercancía y el profesor un asalariado enseñante.

El análisis cultural de las universidades aporta elementos constructivos y desafiantes a la vez para decodificar la crisis actual de las instituciones de educación superior. Nos ayuda a entender que la universidad no es una institución autónoma que produce ideas que luego la sociedad consume o no. Todo lo contrario, se rige por complejos procesos de interacciones entre el estatuto de la ciencia, las profesiones y las disciplinas, la expansión o contracción del mercado de trabajo, las diferencias entre clases sociales, las minorías étnicas, el poder, los géneros, o la respectiva ubicación del trabajo manual e intelectual en la escala de valores sociales. En este sentido, la universidad se construye como una instancia de producción, control y legitimación en un contexto de tensión constante entre lo que la sociedad, el Estado y el mercado productivo le delegan y sus tradicionales funciones de producción y difusión del saber.

Además hay que tener en cuenta que las formas tradicionales de organización, división y especialización del conocimiento, de circulación y apropiación del mismo, están perimidas frente a la nueva estructura del conocimiento, del mismo modo que entró en crisis el estatus social de las profesiones liberales. Actualmente la globalización económica que transformó al Estado Benefactor en la caricatura del Estado malhechor –es decir, el Estado neoliberal– promovió un significativo cambio entre los actores universitarios y el sector público. Por ejemplo, la “multifuncionalidad” o la coexistencia de diversas “misiones” al interior de la misma universidad (docencia, investigación y extensión), en condiciones de ajuste estructural y regulación financiera, reducen las posibilidades de alcanzar alguna de las misiones universitarias con la excelencia esperada.

Paradojalmente, aunque la universidad latinoamericana del tercer milenio aspire a capacitar profesionales, estos jóvenes egresados ya no participan del histórico proceso de formación de una clase política comprometida con los destinos nacionales y una moral pública. La preparación para las profesiones transita del *ethos* público hacia la búsqueda de un *ethos* corporativo, perfilado por las demandas de un reducido mercado ocupacional que requiere una racionalidad instrumental eficiente para el desempeño de las profesiones en las corporaciones privadas<sup>1</sup>.

---

1 En una tesis de doctorado que compara la reforma curricular llevada a cabo en dos facultades de medicina en Argentina y Brasil en los noventa, se señalan tales transformaciones. Las políticas de privatización de las obras sociales junto con la decadencia de la salud pública orientan las expectativas de futuros médicos hacia el desempeño de una profesión en el ámbito privado. Esta explicación subyace también en la falta de desarrollo de ciertas especialidades vinculadas con las políticas públicas, como la arquitectura urbanista, la veterinaria sanitarista, la ingeniería vial o las carreras con neto perfil científico.

Ninguno de los supuestos teóricos enunciados más arriba para analizar las universidades ha fundamentado las descripciones recientes sobre las “crisis de calidad de los sistemas de educación superior en países subdesarrollados”. Los diagnósticos que abordan las deficiencias de nuestras universidades en América Latina son el resultado de una mirada “norteamericanocéntrica” elaborada por las agencias de crédito internacional sobre supuestos no explícitos aunque evidentes. Se reconoce la superioridad del modelo universitario norteamericano, se acepta la idea de la “exportación de la educación superior norteamericana” al mundo globalizado, caracterizada por la diversificación institucional, la orientación al mercado, la segmentación social reflejada en dos circuitos (uno académico para los que estudian y otro con salida laboral inmediata para los que necesitan trabajar). Desde la perspectiva de la geopolítica del conocimiento, la norteamericanización del modelo se evidencia por el lugar asignado al conocimiento instrumental al servicio del desarrollo económico, por un lado, y la subordinación del desarrollo nacional y local a la dinámica global de los países hegemónicos, por el otro. Así, parece disminuir el impulso de la investigación pura para dar lugar al fomento de la investigación aplicada, pues ella representa ese conjunto de saberes que suponen una intencionalidad clara y una utilidad precisa. La producción individualizada o en grupos cerrados por disciplina va cediendo su lugar a la producción transdisciplinaria basada en grupos de carácter temporal que atienden problemas complejos. La divulgación del conocimiento desborda el medio académico para difundirse de manera más amplia por canales públicos o, cuando el negocio así lo exige, para reservarse en privado. La “vieja” autonomía de las universidades se considera un obstáculo, pues supone limitaciones para establecer acuerdos de intercambio y colaboración, y para negociar los términos de apropiación de los productos generados por proyectos e inversiones conjuntas. Lo mismo sucede con las estructuras de gobierno, que apuntalan la efectividad de la conducción centralizada frente a las dificultades y lentitud del trabajo colegiado.

En suma, las nuevas formas de producción y transmisión del conocimiento parecen estar imponiendo cambios sustantivos a las universidades y el trabajo académico. Tales cambios implican la modificación de la naturaleza, contenido y organización del trabajo que en ellas se desarrolla, estableciéndose un control externo que antes estaba en manos de las instituciones y los académicos. Además, suponen la operación de nuevas formas de apropiación que eliminan el acceso indiscriminado a sus resultados o productos. Lo que estamos experimentando, como lo sugiere González Casanova, es la conformación de una nueva universidad más funcional al capitalismo académico, es decir, su transformación organizativa para que opere como empresa lucrativa, considerando en adelante sus funciones sustantivas como servicios

disponibles para quien pueda pagar por ellos. Este nuevo modelo de universidad privilegia aquellas actividades que sirven para ganar mercados y generar recursos con la finalidad de garantizar cada vez más su auto-sostenimiento.

Así comienza el último documento sobre educación superior editado conjuntamente por los miembros de la Task Force on Higher Education and Society del Banco Mundial en acuerdo con la UNESCO:

La economía mundial está cambiando en la medida que el conocimiento reemplaza al capital físico como fuente de riqueza presente (y futura). La tecnología también refleja este proceso a través de la información tecnológica, la biotecnología y otras innovaciones que orientan las notables transformaciones en el modo de vivir y trabajar. A medida que el conocimiento se vuelve más importante, la educación superior también crece en importancia. Los países necesitan educar a la gente joven con estándares más elevados ya que el diploma es un requerimiento básico para cualquier trabajo calificado. La calidad del conocimiento generado por las instituciones de educación superior, y su potencial contribución a una economía en gran escala, se vuelve un punto crítico para la competitividad nacional. Esto constituye un serio desafío para el mundo subdesarrollado (World Bank & UNESCO en Mollis, 2001).

Este párrafo anticipa los fundamentos globales para que los países del mundo subdesarrollado tomen conciencia del *imperativo económico* que justifica la transformación de los sistemas de educación superior. Así lo evidencia el párrafo que sigue: “Actualmente en la mayor parte del mundo subdesarrollado, aunque existen notables excepciones, sólo se lleva a cabo marginalmente el potencial que la educación superior tiene para promover el desarrollo” (World Bank & UNESCO en Mollis, 2001).

La geopolítica del saber y del poder divide al mundo entre países que consumen el conocimiento producido por los países que dominan económica y culturalmente la globalización, quienes a su vez reasignan a las instituciones universitarias de la periferia una función económica para entrenar “recursos humanos”.

Esta nueva condición, en la que el conocimiento se ubica crecientemente como factor clave para la acumulación, implica poner en cuestión el carácter de bien público de los saberes producidos en la universidad y el derecho que tiene la sociedad sobre estos. Una de las formas retóricas que adquiere esta disputa se expresa en el llamado a academizar la universidad, lo que permite desacreditar toda interpretación que reconozca su urgente condición política. En este caso, las finalidades del trabajo universitario son impuestas como “misiones” preestablecidas, dejando únicamente en manos de los universitarios la responsabilidad de su ejecución.

Parece existir un consenso general sobre la necesidad de transformar la universidad con la finalidad de que responda, se afirma, a las nuevas exigencias que le plantea una economía globalizada cada vez más integrada y compleja. Este impulso obedece al papel que juega crecientemente el conocimiento como elemento estratégico para ampliar las capacidades competitivas de las empresas y, en consecuencia, como clave para conquistar nuevos mercados y garantizar la acumulación. Pero también responde a la reorganización de los procesos de producción del conocimiento que requieren instituciones abiertas, funcionando en redes de colaboración, en las que la interdependencia redefine los márgenes de libertad.

Este proceso cobra mayor significado cuando introducimos el problema de la repartición geopolítica de las tareas de producción y transmisión de conocimientos. Lander (Gentili, 2001: 45-46) establece algunas preguntas fundamentales: ¿para qué y para quién es el conocimiento que creamos y reproducimos? ¿Qué valores y qué posibilidades de futuro son alimentados? ¿Qué valores y qué posibilidades de futuro contribuyen a arruinar? Estas son preguntas centrales que nos permiten comprender por qué la universidad se está ubicando, cada vez más, como centro de disputas entre distintos agentes sociales que desean controlar sus saberes y apropiárselos. Sin embargo, más allá de toda intención voluntarista, es necesario comprender que estas relaciones se producen en el marco de la redefinición de las estructuras que regulan la producción y circulación del conocimiento en el ámbito global. De lo que se trata es de comprender la importancia que tiene la división internacional del trabajo universitario, que ha reservado la producción del conocimiento de punta a los centros de investigación de los países más poderosos del planeta, para dejar en manos de las universidades de la periferia la adaptación de tales conocimientos a sus realidades locales específicas y la formación de los cuadros medios que reclama el fordismo precarizado en el que se apoyan las empresas de clase mundial.

De acuerdo con Trindade (2000: 34), esta lógica de funcionamiento nos permite comprender la postura recientemente asumida por el Banco Mundial que, a pesar de los matices introducidos en su discurso, se mantiene firme en la defensa del “establecimiento de un sistema estratificado de creación, acceso y diseminación del conocimiento. Los países y los individuos con renta superior deberían producir y tener acceso al conocimiento de alta calidad, mientras que los de baja renta deberían asimilar la producción. Esa es la división social y económica del saber propuesta por el Banco”.

O, como sostiene Leher, “el Banco Mundial afirma que los países periféricos deben buscar sus *ventajas comparativas*, no en el trabajo asociado a la alta tecnología y al desarrollo de productos con elevado valor agregado, sino en la ‘competitividad’ de su mano de obra” (Gen-

tili, 2001: 160). De esta manera, se deja al mercado la decisión de encontrar la mejor división del trabajo entre los países, hecho que paradójicamente ha reproducido el patrón de acumulación y pobreza que ha caracterizado a, y se ha intensificado en, el capitalismo mundial del último siglo.

Bajo esta perspectiva, la diversificación de las modalidades educativas en el nivel superior, que incorpora a los nuevos proveedores de saberes del sector privado nacional e internacional, y el desaliento a la educación universitaria presente en nuestros países cobran sentido y una dimensión insospechada para la agenda liberal decimonónica.

## UNA MIRADA GENERAL SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

Aunque los países de América Latina tengan en común la lengua y la religión, existen significativas diferencias en cuanto a su población y composición étnica, y fuertes desigualdades comparativas en el Producto Bruto Interno y la distribución del ingreso per cápita. Sus modelos sociales también son diversos e incluyen desde el socialismo de Cuba hasta la economía social de mercado de Chile, que le ha traído ciertas ventajas en el contexto de la globalización financiera actual. Ninguno de los países de la región ha transitado por idénticas fases o estrategias de desarrollo desde la colonización española, los procesos independentistas y modernizadores, las etapas poscoloniales y los períodos vinculados al desarrollo dependiente de sus economías.

A pesar de que los modelos de desarrollo de América Latina resultan parecidos o semejantes, las diferencias culturales, geográficas e históricas repercuten en los indicadores de sus economías y sociedades. En estos contextos altamente diferenciados existe, sin embargo, un patrón común en la expansión de los que asisten al sistema educativo desde la segunda mitad del siglo XX hasta el presente.

El crecimiento de la matrícula educativa en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial ha resultado extraordinario. En 1950 había 1,5 millones de inscriptos en la educación superior, y hacia 1995 los inscriptos superaban los 8 millones. Por otra parte, en 1950 había 105 universidades, y a comienzos de 1990 estas superaban las 700 en toda América Latina. Teniendo en cuenta todas las instituciones de educación superior, existen más de 2.500 de ellas que incluyen las diversas modalidades: los institutos de formación docente, los técnicos, los colegios universitarios y las escuelas preparatorias. Sin embargo, en las últimas tres décadas el promedio de inscriptos en el sistema de educación superior estuvo un 17% por debajo de los países avanzados, con una gran variación interna. De acuerdo con Carmen García Guadilla (2001), Argentina es el único país de la región que ha alcanzado el 39%

de inscriptos en el nivel superior, acercándose al modelo de “acceso universal” tal como lo define Martin Trow. Doce países se encuentran en el llamado “nivel masivo”: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Siete países, Brasil, Honduras, México, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Paraguay, se encuentran en la llamada “fase elitista”. La expansión fue acompañada por la diversificación y el incremento del papel de los proveedores no universitarios y el sector privado. Actualmente, algunos países tienen más de 1 millón de estudiantes en el nivel superior (por ejemplo, Argentina, Brasil y México). Por su parte, Colombia y Perú tienen entre 500 mil y 1 millón de estudiantes. Bolivia, Cuba, Chile y Ecuador tienen una matrícula que va desde 150 mil a 500 mil. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay tienen una matrícula inferior a 150 mil estudiantes (García Guadilla, 2001: 30).

Aunque países como Chile y México comenzaron a reformar sus sistemas en 1980, el debate sobre la transformación se generalizó recién en la década del noventa. El discurso que fundamentaba los debates incluía los temas que siguen: fuentes alternativas de financiamiento, vinculaciones más directas con el sector productivo, eficiencia institucional y mecanismos de acreditación y evaluación. Los enfoques hacia la reforma han variado desde entonces. De acuerdo con Carmen García Guadilla (2001: 30-31), algunos países avanzaron con la promulgación de un marco legal en primer lugar, otros encabezaron las reformas. En 1981 Chile aprobó la nueva ley que contenía elementos del nuevo modelo de transformación que el Banco Mundial había difundido como ejemplo de modernización educativa. A partir de 1990 siete países promulgaron las nuevas leyes: Nicaragua en 1990; Colombia en 1992; Paraguay en 1993; Argentina, El Salvador y Panamá en 1995; finalmente Brasil en 1996. La agenda internacional para transformar la educación superior de la región también se llevó a la práctica a través del establecimiento de instituciones nacionales para la acreditación y evaluación universitaria. Argentina, Brasil y México le han dado prioridad a los sistemas de evaluación en sus políticas de reforma; en cambio, Chile y Colombia han dado protagonismo a las políticas de acreditación. Asociaciones subregionales como el MERCOSUR y el NAFTA están presionando para que los procesos de acreditación se vuelvan más homogéneos y eficientes y puedan facilitar el intercambio y la movilidad académica interinstitucional.

Los procesos de crecimiento, expansión, diversificación, especialización y diferenciación de los sistemas de educación superior, junto a la difusión de la informática y las telecomunicaciones, vinculados a su vez con las tendencias de modernización productiva y globalización de



los mercados, han dado lugar a nuevos escenarios y configuraciones en el panorama de la educación superior latinoamericana actual.

## BIOGRAFÍAS INSTITUCIONALES Y REFORMAS ESTRUCTURALES: EN BUSCA DE UNA NUEVA IDENTIDAD UNIVERSITARIA

Las universidades de América Latina recogen una larga y significativa tradición histórica. Tuvieron su origen fundacional doscientos años antes que sus contrapartes norteamericanas y fueron –en su mayoría– instituciones estatales, ya que el poder del Estado y el de la Iglesia Católica estaban unificados durante el período colonial. Los conquistadores españoles, por entonces, estaban comprometidos con la educación de los individuos que gobernarían el Estado y la Iglesia Católica. La primera universidad latinoamericana fue fundada en 1538, 45 años después de que Colón arribara a Santo Domingo. En 1540 fueron fundadas otras universidades católicas en México; en 1551 en San Marcos, Perú; y en 1613 en Córdoba, Argentina. En contraste, la primera universidad brasileña, Lavras, se fundó recién en 1908.

En América Latina, las universidades tuvieron un papel único y muy diferente al resto de las instituciones universitarias del mundo. Además de la enseñanza a nivel superior y la investigación, cargaron con significativas responsabilidades sociales, tales como la formación de los líderes políticos, el desarrollo de los debates ideológicos más innovadores y la promoción del cambio social, guardianas de la tradición y la cultura local, defensoras de la creación artística y las humanidades.

Superadas las décadas del oscurantismo y la persecución ideológica y física de los intelectuales y actores universitarios durante las dictaduras militares, los gobiernos democráticos trajeron vientos de crisis y renovación institucional.

El malestar por el funcionamiento deficiente de las universidades latinoamericanas se fue instalando en la década del ochenta, conforme los procesos democratizadores se iban consolidando. Reconquistada la democracia en Argentina, por ejemplo, emergió la preocupación por los vicios y defectos institucionales, reconocidos por sus actores intra muros. Los protagonistas daban cuenta de la crisis de “calidad” que afectaba a las instituciones. En la década del noventa, la preocupación por la “calidad junto a la eficiencia universitaria” fue recuperada fundamentalmente por algunas agencias internacionales externas a la universidad, condicionando el diagnóstico y homogeneizando el “remedio para su enfermedad”.

La década del ochenta ha sido una década de “ajustes estructurales”, despliegue de la doctrina neoliberal, imposición de un nuevo esquema de disciplina financiera y modernización del Estado: los conceptos estratégicos fueron reducir, diferenciar, despedir y disciplinar.

Parafraseando a David Slater (1992: 36), “ajustar la estructura es mucho más que un ejercicio para los economistas, es cambiarle la vida a la gente, a los habitantes y ciudadanos de una nación”.

Los años noventa trajeron al campo educativo un ajuste teórico del cuerpo conceptual pedagógico. La política educativa se redujo a la administración de las reformas desde la perspectiva de los indicadores cuantitativos y resultados de evaluaciones, abandonando su potencial cívico democrático para ayudar a construir una ciudadanía participativa.

La simplicidad del contexto internacional de las reformas contrastaba con la complejidad de la tarea a la que se abocaban los gobiernos de México, Argentina, Bolivia y Brasil, fundamentalmente. El sentido de la gran transformación universitaria en América Latina en los noventa fue el cambio de la identidad pública universitaria –necesaria durante el imperio del Estado Benefactor– hacia una identidad en tránsito en el contexto global del Estado empresarial. En Argentina –y probablemente también en el resto de América Latina– se ha producido una importante paradoja. El llamado Estado Benefactor, desde la primera mitad de este siglo, ejerció su control al monopolizar el financiamiento educativo en todos sus niveles. De este modo, el Estado tenía una intervención directa para garantizar la oferta de la educación pública, aunque en el caso universitario lo hacía en el contexto de la plena “autonomía académica y científica” que era a la vez proclamada y real. En la actualidad, la comunidad universitaria interpreta al Estado evaluador como el gobierno central que aspira conservar la función reguladora (monitora) pero no garantiza el financiamiento de la oferta. Este cambio de paradigma trajo aparejadas consecuencias para la calidad y la equidad de las universidades públicas.

Estamos en condiciones de confirmar un balance intranquilizador para las universidades latinoamericanas: el conocimiento –en todas sus manifestaciones y formatos de producción y difusión– no ha sido el actor protagónico de las reformas de los noventa.

La precariedad del conocimiento cultural y científico en los países mencionados anteriormente, con sus diversos grados de desarrollo productivo, da cuenta de cierta división internacional del trabajo universitario que ha reservado la producción del conocimiento de punta a los centros de investigación de los países más poderosos del planeta. A pesar de afirmaciones tales como “la economía mundial está cambiando en la medida que el conocimiento reemplaza al capital físico como fuente de riqueza presente y futura” (World Bank & UNESCO, 2000: 9), las reformas de la educación superior se han orientado, fundamentalmente, hacia la satisfacción diferenciada de la creciente demanda social por la educación superior (Mollis, 2003: 10). En última instancia, se trata de volver más eficiente el manejo de los recursos públicos asignados a las universidades en América Latina a través del desvío de la

demanda social creciente a otro tipo diferenciado de institución educativa acorde con el desarrollo de la “ideología de mercado”.

El listado que sigue (basado en Rodríguez Gómez, 2003: 88) presenta un conjunto de indicadores de las transformaciones que se han llevado a cabo en Argentina, Brasil, Bolivia, México y Uruguay (en todos los casos, aunque operan muchas de estas transformaciones, no son observables en su totalidad).

- Expansión significativa de la matrícula del nivel superior.
- Leyes de educación superior (marcos regulatorios) en escenarios institucionales con tradición autónoma.
- Diversificación de tipos institucionales (colegios universitarios, institutos universitarios, ciclos cortos con certificados y títulos intermedios en el nivel universitario, nuevas instituciones terciarias privadas, etcétera).
- Diversificación de fuentes de financiamiento; se regulan fuentes alternativas al financiamiento estatal (cobro de cuotas y aranceles en sistemas tradicionalmente gratuitos, patentes, venta de servicios, asociaciones, etcétera).
- Alianzas estratégicas entre agencias internacionales y tomadores de decisiones gubernamentales; alianzas estratégicas entre universidades, corporaciones y sector público.
- Presencia creciente de la inversión privada en la oferta de educación superior, junto a procesos de privatización y mercantilización de ofertas educativas no controladas por órganos representativos del interés público; nuevos proveedores.
- Evaluación y rendición de cuentas; acreditación y certificación de programas, establecimientos y sujetos (creación de órganos centrales para acreditar y evaluar).
- Instancias de coordinación a nivel nacional, regional e inter-universitario; reformas institucionales y normativas.
- Diferenciación del cuerpo académico en función de indicadores de productividad (políticas de incentivos).
- Reformas académicas: acortamiento de carreras, títulos intermedios, flexibilización de la currícula por modalidad de créditos, importación de modelos educativos basados en la “adquisición de competencias profesionales”.

- Predominio de tecnologías de la información, formas de aprendizaje a distancia (universidad virtual), tutorías remotas, certificación de saberes y destrezas, reciclamiento de competencias.

En este *nuevo orden identificador* se desarrolló el conjunto de reformas de las universidades de los noventa. Para hacer un balance integral sobre sus efectos en las instituciones latinoamericanas, es indispensable comprender que las mismas se producen en el marco de la redefinición de las estructuras que regulan la producción y circulación del conocimiento en el ámbito global. El mercado de trabajo, las corporaciones y los “nuevos proveedores” constituyen la fuerza motriz que impulsa gran parte de las transformaciones mencionadas.

En estos escenarios regionales y mundiales, la histórica función de la universidad orientada a la satisfacción del “bien público” queda acorralada por los condicionantes urgentes del recupero de la inversión (pública o privada). Formar “recursos humanos” asegura, en parte, el recupero de ciertos recursos derivados de los potenciales clientes-usuarios.

¿A quién le corresponde evaluar al *evaluador*? Organismos como la CONEAU, en el caso de Argentina, u otros organismos regionales inter-universitarios, ¿deberían evaluar y acreditar cientos de ofertas que se expanden sin límites y persiguen exclusivamente la finalidad de lucro? ¿Las leyes de educación superior vigentes ayudan a regular los intereses de los “nuevos proveedores” que descuidan los principios de excelencia y pertinencia social?

Es urgente que los protagonistas universitarios recreen un diagnóstico crítico que ayude a reinventar una identidad universitaria post-global.

#### CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA: VALORES NEGADOS EN LA IDEA DE UNIVERSIDAD CORPORATIVA

Nuevos propósitos, políticas y prácticas han reemplazado los tradicionales valores, conceptos y propuestas en el imperio de la *mercadotecnia* (Mollis, 2001). El papel de los gobiernos está siendo “reinventado” y las nuevas tecnologías han suplantado las percepciones anteriores respecto del papel de las universidades y su participación en la configuración de la ciudadanía democrática. La globalización y el internacionalismo han acelerado la difusión de valores *fordistas* de la cultura empresarial extendida a las instituciones sociales y culturales. Desde el punto de vista de las doctrinas que sustentan al “mercado” como única fuente de innovación posible, el valor de la “competencia” aumenta y, a su vez, intenta reproducir la lógica del sector corporativo-empresarial.

La idea de universidad pública latinoamericana durante el siglo XX (ya fuera de gestión pública o privada, como son las universidades de las iglesias) connotaba calidad científica, relevancia social, pertinencia y equidad. Se diferencia de la idea de universidad corporativa del siglo XXI, que significa fin de lucro, intereses privados, exclusión social y predominio de las ambiciones de los propietarios.

Para finalizar este parcial diagnóstico de nuestras universidades, mejor dicho, de las ideas que encarnan nuestras universidades latinoamericanas y sus identidades alteradas, hacemos nuestras las palabras de Boaventura de Sousa Santos (2001): “Tenemos que recrear democracias de alta intensidad. Sólo que una democracia de alta intensidad no se hace sin demócratas de alta intensidad”.

#### COMUNIDAD ACADÉMICA VERSUS INDIVIDUALISMO PROFESORAL: UNA TENDENCIA PREOCUPANTE

Las actuales universidades latinoamericanas-globalizadas, banalizadas por la ilusión de una identidad mundial, han desnaturalizado su sentido comunitario y se refuerza, en esta identidad institucional en tránsito, el ultra-individualismo profesoral. Los profesores universitarios al comienzo del tercer milenio somos fundamentalmente actores heterogéneos, victimizados por el quiebre de la identidad con “una comunidad académica”. Nuestra identidad profesoral se encuentra en tránsito del académico al consultor internacional, porque *prestigio*, *pecunia* y *privilegio* ya no provienen de la institución universitaria, sino de las fuentes de financiamiento, ya sean las agencias bancarias (nacionales e internacionales) o el gobierno central.

El reconocimiento de la *identidad en tránsito de nuestras universidades* conlleva a la pregunta por los resultados del trabajo académico, la producción y las publicaciones: ¿quién es el nuevo usuario de las producciones académicas: la institución universitaria, el gobierno central, las agencias bancarias o la sociedad civil que demanda dicho conocimiento para su crecimiento y desarrollo cultural y social?

La diversidad en el cuerpo de profesores universitarios, es decir, entre los investigadores incentivados y los docentes enseñantes, ha promovido una profunda segmentación y diferenciación casi residual. En 2003, Argentina tiene un 18% de su cuerpo de profesores universitarios incentivado, lo cual refiere tanto a su capacidad de producción de conocimiento como a su inserción en el campo académico internacional. Este porcentaje minoritario da cuenta de las máximas exigencias respecto del perfil académico, pero no necesariamente de las capacidades para una “buena enseñanza universitaria” orientada al desarrollo de la responsabilidad, la autonomía y el pensamiento crítico, innovador y solidario.

Los cambios en el modo de financiar a los profesores –devenidos en consultores internacionales o acreditados de agencias gubernamentales o extranjeras– enajenan a los académicos de su propia comunidad universitaria y los conectan con los usuarios y financistas externos. ¿Cuál es la identidad de la comunidad universitaria en los noventa? ¿Existe una comunidad? ¿Tiene sentido que exista? ¿Hasta qué punto la heterogeneidad introducida en los noventa afectó la posibilidad de construcción de comunidades académicas? (Mollis, 2003).

Lo propio de las universidades medievales, el *ethos* medieval, la disposición a enseñar y aprender ciertos saberes, el vigor del análisis y la fuerza de la controversia, la defensa y protección de sus miembros y el prestigio conquistado por pertenecer a la comunidad, son algunos de los rasgos que han permitido a las universidades permanecer hasta el presente (Mollis, 1994: 285). Sin embargo, la buena práctica de esta tradición medieval-universitaria ha sido en parte transformada en los últimos veinte años de transición hacia una nueva identidad institucional. Sostengo que lo que perdura en nuestras universidades periféricas del modelo universitario medieval es la presencia de algunas formas vacías del sentido histórico que les dio origen y de otras formas nuevas incompatibles con la dinámica del conocimiento. Lo que predomina (nunca de modo exhaustivo) es una caricatura de la universidad medieval y del paradigma escolástico, en la cual el libro es reemplazado por sus partes (capítulos fotocopiados), la *lectio* y la *disputatio* por la repetición fragmentada de discursos, el *amor scientia* por un vigoroso credencialismo, y el profesor (el *enseñante examinado* del medioevo) por un repetidor de fórmulas repetidas.

El balance de las políticas académicas de los noventa arroja el imperio de las formas sobre el fondo o el vaciamiento de los sentidos históricos de las prácticas institucionales. Desde el punto de vista estudiantil, la motivación dominante se orientó hacia la obtención del diploma; desde el punto de vista de los profesores, se promovió un “como si pedagógico” (como si se enseñara y se aprendiera) y, sobre todo, la ausencia de centralidad del saber como *raison d'être* del proyecto universitario (al menos en las carreras masificadas).

## A MODO DE CIERRE: RECREAR EL DESTINO Y LA MISIÓN

Sostenemos la idea de que la administración eficiente de una universidad pública no se orienta por el valor del lucro, sino por el sentido de su función social. Formar profesionales independientes y creativos como ciudadanos activos, ayudar a construir el disenso epistemológico, diversificar el pensamiento único, enriquecer el patrimonio cultural y solidarizar la ciencia con los que la necesitan constituyen algunas mi-

siones necesarias para atender los desafíos globales de nuestras sociedades empobrecidas.

La calidad en las instituciones públicas está directamente vinculada a la preparación de la ciudadanía para desempeños políticos, profesionales, culturales y científicos solidarios con el “otro”. La universidad latinoamericana democrática ayudó a entrenar generaciones de jóvenes en una “diversidad” de intereses que dinamizaron los espacios cívico-democráticos.

Actualmente, las identidades alteradas de nuestras universidades latinoamericanas nos conducen por el camino de la homogeneidad entre las empresas del conocimiento y las agencias bancarias. Es necesario y urgente descontaminar el concepto de calidad de las connotaciones de la calidad total, la lógica financiera del rendimiento, la eficiencia y productividad, exigiendo la responsabilidad social de la universidad con respecto a sus beneficiarios. Es necesario recuperar el significado social y ético de la calidad. La universidad no sólo produce los conocimientos técnicos y científicos necesarios para el desarrollo del país, sobre todo debe producir *saberes* necesarios para una construcción democrática, más justa y equitativa; debe producir *saberes* que no estén condicionados por los códigos del lucro; debe reconstruir su identidad, necesaria para nuestras sociedades desprotegidas de individualistas posesivos que niegan el valor de la cultura porque no cotiza en la bolsa de valores. Si la universidad es considerada un elemento del mercado, no hay espacio para la crítica. La evaluación institucional debe proponerse la profundización de las condiciones de la crítica en la universidad, promoviendo los debates públicos y actuando como agente mediador entre actores, sectores e instituciones, desarrollándose como una acción colectiva crítica de la propia institución, tanto en su ámbito interno como en sus relaciones con la sociedad.

No hay certezas, pero existen horizontes en los cuales los valores y la ética están presentes en las nuevas demandas: el respeto por la diversidad, la pluralidad de intereses, la capacidad de comunicarse emocional e intelectualmente con otros, las estrategias alternativas de resolución de problemas, los idiomas, los paradigmas científicos duros y blandos de pensamiento científico, las metodologías cuanti y cualitativas, etcétera.

A pesar del cortoplacismo, tenemos un futuro que construir, y las universidades que sobrevivan a la inundación planetaria post-neoliberal planificarán currículas integradas, interdisciplinarias, y se preocuparán por volver a educar la sensibilidad en la pluralidad. El “homo economicus” y el “comprador de diplomas” habrán pasado a la historia de la razón moderna. Es nuestra utopía post-neoliberal.

## BIBLIOGRAFÍA

- García Guadilla, Carmen. 2001 "Globalisation, regional integration and higher education in Latin America" en *International News* (Londres: Society for Research into Higher Education) N° 46, noviembre.
- Gentili, Pablo (ed.) 2001 *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária* (San Pablo: Cortez/CLACSO).
- Mollis, Marcela 1994 "Estilos institucionales y saberes. Un recorrido espacio-temporal por las universidades europeas, japonesas y latinoamericanas" en *Revista de Educación* (Madrid: Secretaría de Estado de Educación-CIDE/Ministerio de Educación y Ciencia) N° 303.
- Mollis, Marcela 2001 *La universidad argentina en tránsito* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Mollis, Marcela (ed.) 2003 *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (Buenos Aires: CLACSO).
- Rodríguez Gómez, Roberto 2003 "La educación superior en el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores" en Mollis, Marcela (ed.) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (Buenos Aires: CLACSO).
- Santos, Boaventura de Sousa 2001 "¿Cuáles son los límites y posibilidades de la ciudadanía planetaria?" en <<http://www.forumsocialmundial>>.
- Slater, David 1992 "Poder y resistencia en la periferia. Replantando algunos temas críticos para los años '90" en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 122, noviembre-diciembre.
- Trindade, Hérigio (ed.) 2000 *Universidade em ruínas: na república dos professores* (Rio Grande do Sul: Vozes/CIPEDS).
- World Bank & UNESCO 2000 *Higher education in developing countries: peril and promise* (Washington DC: The Task Force on Higher Education and Society).





VALDEMAR SGUISSARDI\*

## UNIVERSIDADE PÚBLICA ESTATAL: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO/MERCANTIL

*Aquele que recebe uma idéia de mim, recebe uma lição  
própria sem diminuir a minha; assim como aquele que  
acende sua vela na minha, recebe luz sem me obscurecer*

Thomas Jefferson

A CRISE DO ESTADO DO BEM-ESTAR e do Estado Desenvolvimentista, tanto nos países centrais como nos da periferia, marca o início do talvez mais crucial dilema para a universidade estatal pública na modernidade: diante dos constrangimentos econômico-financeiros e da nova concepção da economia, de Estado e dos direitos ou serviços públicos, ver-se identificada como bem público ou privado/mercantil. É a multissecular identidade universitária que está em jogo. Em países como a Inglaterra, onde as universidades não são estatais, nem públicas *stricto sensu*, mas *registered charities* (privadas filantrópicas ou comunitárias), o desafio teria adquirido coloração distinta e aparentemente menos dramática que nos países de mais acentuada tradição republicana, como é o caso da maioria dos países europeus e de alguns da periferia ou semiperiferia do mundo globalizado.

Um simples olhar panorâmico sobre a expansão quantitativa de instituições privadas, notadamente com fins lucrativos (*for profit*), e das matrículas nessas instituições, assim como sobre a lenta, mas firme redução dos investimentos estatais nas universidades públicas, em relação ao PIB, de uma amostra aleatória de países ricos e pobres,

\* Prof. Titular aposentado da UFSCar e Prof. Titular da UNIMEP.

fornecerá provas contundentes de que a universidade e, por extensão, a educação superior, está passando por profunda mudança, de que esse dilema –público versus privado/mercantil– ocupa lugar central.

No caso do Brasil, a multiplicação das instituições de ensino superior privadas, em especial com fins lucrativos<sup>1</sup>, foi extraordinária nos anos recentes, elevando-se seu número a cerca de 90% do total. As matrículas em instituições privadas já beiram os 80%, com evidente potencial de crescimento, se não se multiplicarem as vagas públicas e não se estabelecerem limites mínimos de qualidade para a criação e instalação dessas Instituições. Por outro lado, mais de 90% da pesquisa produzida no país –mormente a básica–, mais de 80% dos mestres e 90% dos doutores titulados são frutos do investimento público e da atividade científico-acadêmica das Universidades Públicas (Federais e Estaduais, entre essas se destacando as paulistas USP e UNICAMP)<sup>2</sup>.

As discussões teóricas sobre se o conhecimento provido mediante o ensino, em especial o de nível superior, é um bem público ou privado ocupam espaço cada dia maior na produção documental dos organismos multilaterais financeiros (BM, BID, OMC) e educacionais (UNESCO), assim como nas linhas e entrelinhas dos discursos governamentais nacionais ou multinacionais (OCDE, UE, NAFTA). Em grande medida esse debate se tem atrelado ao desenvolvimento de teorias econômicas neoclássicas do “capital humano” e do “capital social”<sup>3</sup>.

É oportuno enfatizar que essas discussões somente se aceleram a partir do momento em que se impõem as orientações do ajuste neoliberal das economias nacionais no final dos anos setenta, durante os anos oitenta e noventa e neste início de século. É importante destacar que elas envolvem “teses” que se têm constituído em arma essencial de convencimento da opinião pública para fazê-la aceitar a redução dos gastos públicos com os direitos da cidadania, hoje considerados em geral como serviços públicos não exclusivos do Estado (MARE, 1995). É necessário observar que essas teses adquirem a cada dia maior relevância após a disseminação das *recomendações* do *Consenso de Washington*.

---

1 “Um caso exemplar é o do Distrito Federal (DF, Brasília), que conta com 40 IES, mas com uma única pública (a UnB) e 39 privadas, das quais 37 particulares ou privadas *stricto sensu*. No DF, as vagas oferecidas foram, em 2000, 32.251, das quais apenas 3.904 (12%) públicas e 28.347 (88%) privadas: 3.910 (14%) de IES comunitárias e/ou confessionais e 24.437 (86%) de IES particulares ou privadas *stricto sensu*” (Sguissardi, 2002: 7).

2 Acrescentem-se os recursos públicos, via sistema de bolsas e outras formas de auxílio aos programas de pós-graduação das universidades privadas, garantidos por agências financiadoras oficiais (CAPES, CNPq, FAP's, etcetera).

3 Sobre as teorias do “capital humano” e do “capital social” ver a tese, recentemente defendida por Valdemir Pires (2003).

Nas páginas que seguem serão expostas algumas considerações acerca do debate *ensino superior como bem público ou como bem privado*, e suas principais teses, tendo como material empírico alguns documentos do Banco Mundial, OMC e da UNESCO; rápidas reflexões sobre a contraposição *estatal/público versus privado/mercantil*; alguns dados e fatos que demonstram como no Brasil se seguiram bastante à risca, em especial, na educação superior pública federal, a orientação determinada pelas teses hegemônicas desse debate; finalmente, a guisa de conclusão e de modo sucinto, alguns novos ou renovados traços e marcas da universidade de “modelo anglo-saxônico” que parece tornar-se hegemônico tanto nos países centrais como nos da periferia e semiperiferia.

## O ENSINO SUPERIOR COMO BEM PÚBLICO OU COMO BEM PRIVADO

O debate envolvendo a questão do ensino superior como bem público (bem coletivo) ou como bem privado (individual) parece ser bastante recente, embora possa ter raízes econômicas e políticas antigas, difusas ou não, contemporâneas da formação do Estado liberal, e presentes em obras como a *Riqueza das Nações*, de Adam Smith (no capítulo “Da Despesa das Instituições para a Educação da Juventude”)<sup>4</sup>. O que se discute nesse texto essencialmente não é se a educação em geral e o ensino superior em particular são bens públicos ou privados (com ou sem fins lucrativos), mas, entre outras coisas, que funções deveriam cumprir e qual era a melhor forma de garanti-los, se com subsídio integral ou apenas parcial do Estado. Os objetivos da utilidade, da eficiência e da eficácia do *empreendimento* educativo, retomados à *outrance* hoje pelos ultra liberais, já ali se faziam presentes.

Nesse texto, além de enfatizar –como Hobbes já o fazia em *O Leviatã*– a *competitividade* entre homens, organizações e instituições de toda a natureza, inclusive as educacionais, como princípio fundamental do progresso; além de desqualificar a escola pública, em especial quando integralmente subsidiada pelo tesouro do Estado –“Deste modo, as dotações das escolas e colégios não só corromperam a diligência dos professores públicos, como tornaram impossível a existência de bons professores particulares”– Adam Smith (1983: 415) afirma, de modo bastante ambíguo, que, se não houvessem instituições públicas destinadas à educação, só seria ensinado o que fosse imediatamente útil. De qualquer modo, Adam Smith enfatizou a necessidade da atenção do poder público, mediante a educação, “para impedir a quase total corrupção e degeneração

---

4 Veja-se o significado da presença nessa obra clássica de economia política de um capítulo sobre a educação, contemporâneo da Revolução Americana e precursor das famosas proposições para a legislação educacional da Constituinte da Revolução Francesa, em que se destacam peças como o *Rapport Condorcet*.

da grande maioria das pessoas”, especialmente do trabalhador envolvido com as operações muito simples e rotineiras do trabalho de que se ocupa, que deixa de exercitar sua capacidade intelectual ou suas habilidades para solucionar problemas e torna-se “tão estúpido e ignorante quanto é possível conceber-se numa criatura humana”.

A destreza que possui no seu ofício particular parece deste modo ser adquirida à custa das suas virtudes intelectuais, sociais e marciais. Mas em toda a sociedade melhorada e civilizada é este o estado em que os trabalhadores pobres, ou seja a maioria da população, cai necessariamente, a menos que o governo faça alguma coisa para impedi-lo (Smith, 1983: 417).

É a educação da gente comum, “numa sociedade civilizada e comercial”, a que requereria maior atenção do poder público, muito mais do que a das pessoas de posição e fortuna. A preocupação com a economia de custos também já ali estava presente: com uma despesa bastante reduzida o público pode facilitar, encorajar, e mesmo impor a necessidade da aquisição dessas partes mais essenciais da educação (ler, escrever e contar) ao conjunto das pessoas (Smith, 1983: 421).

Mas o ensino seria pago, ainda que a baixo custo, pela família (para ser valorizado), e o mestre (“mercenário” e propenso à vadiagem?) seria pago apenas em parte pelo poder público, “porque se fosse totalmente ou na sua grande parte pago por ele, *depressa aprenderia a negligenciar a sua actividade*” (Smith, 1983: 421, grifos nossos).

Esse debate está presente, embora de forma transversal, também nos críticos do modo de produção capitalista e da sociedade liberal-burguesa, como no texto de Karl Marx “Crítica do Programa de Gotha”, de 1875. Nesse, Marx, em lugar de discutir se a educação é um bem público ou privado, diante do tipo de sociedade e de Estado (prussiano-alemão) com que se defronta, expõe sua profunda descrença em que “a educação pode ser igual para todas as classes”, como propunha esse programa partidário, além de constatar que à época “a modesta educação dada pela escola pública” era “a única compatível com a situação econômica, não só do operário assalariado mas também do camponês”. Estranhava a reivindicação dos socialistas do Partido Operário por educação obrigatória e gratuita para todos, não porque não visse na educação um bem público a ser garantido pelo tesouro do Estado, mas, antes de tudo, porque queria ver o Estado (prussiano-alemão) o mais distante possível da educação do povo. Uma “educação popular a cargo do Estado” é completamente inadmissível. Longe disso, o que deve ser feito é subtrair a escola a toda a influência por parte do governo e da Igreja. Sobretudo no Império Prussiano-Alemão (e não vale fugir com o baixo subterfúgio de que se fala de um “Estado futuro”; já vimos o que é este), onde, pelo contrário, é o Estado quem necessita de receber do povo uma educação muito severa (Marx, s/d: 223).

Em segundo lugar, porque via no ensino superior “gratuito” em alguns estados norte-americanos, à época, uma forma de privilégio das “classes superiores” (as únicas e em percentual baixíssimo a atingirem este nível de ensino) que teriam seus estudos pagos com as receitas gerais dos impostos. E fazia um paralelo com o que acontecia com a “administração gratuita da justiça”, também reivindicada pelo programa dos socialistas alemães. A justiça criminal é gratuita em toda a parte; a justiça civil gira quase inteiramente em torno dos pleitos sobre a propriedade e afeta, portanto, quase exclusivamente às classes possuidoras. Pretende-se que estas decidam suas questões à custa do tesouro público? (Marx, s/d: 223).

O filólogo e historiador Mário A. Manacorda (s/d, 45-46) alerta que Marx, tanto ao expor sua descrença na igual educação para todos, quanto para execrar a presença do Estado e da Igreja na educação, pensava na sociedade e no Estado de seu tempo. Quem, como Marx, defendeu no *Manifesto de 48*, em *O Capital* e nas *Instruções aos delegados* (do Comitê Provisório de Londres ao I Congresso da Associação Internacional de Trabalhadores, em Genebra, em 1866), a essencial vinculação da educação ao trabalho produtivo, como forma de emancipação operária e arma revolucionária para a tomada do poder e superação da sociedade burguesa, não poderia descrever do princípio da educação igual para todos, nos seus diferentes níveis, nem da importância, na sua promoção, de um futuro Estado democrático. O que dá sentido a sua crítica nos termos acima é sua convicção de que os direitos de cidadania são condicionados historicamente pela economia, pela política, pela cultura, etc., isto é, pelas condições infra e superestruturais vigentes em cada época.

São essas condições objetivas que condicionam o discurso ideológico da valorização da educação para todos, nos seus variados graus, e a sua prática efetiva ao longo do tempo. São elas que explicam a proeminência da questão do conhecimento, da ciência e da educação, quando da irrupção de movimentos revolucionários, como a Revolução Francesa, a Comuna de Paris, as Revoluções Russa, Chinesa e Cubana. Nesses momentos, o pano de fundo para as campanhas de alfabetização em massa, para a construção de escolas tecnológicas ou politécnicas, para o incentivo a que todos tenham acesso ao máximo de saber e qualificação, é a idéia de que o conhecimento, a ciência e a educação não se reduzem a, nem podem ser essencialmente, uma mercadoria ou *commodity* qualquer (*rivalidade e excluibilidade*)<sup>5</sup>, mas que são fundamentalmente um bem público, coletivo, fruto do trabalho humano solidário ou explorado nas relações

---

5 Ver Stiglitz (1999), Kaul (2000: 22) e José C. Cavalcanti (2004); neste, sob enfoque economicista neoclássico, trata-se da educação superior como se fora uma mercadoria ou *commodity* típica do mercado das trocas mercantis, submetendo-a, de forma estreita, ao teste das propriedades de *rivalidade* e *excluibilidade*.

de produção capitalistas, um bem que não se desgasta, não se degrada, mas, ao contrário, cresce, multiplica-se, pelo uso individual e coletivo, e constitui-se em parte essencial dos direitos humanos de cidadania.

Igualmente quando da vigência da social-democracia, do Estado do Bem-Estar, tanto em países de maior tradição educacional republicana e pública, quanto nos em que a educação era garantida por instituições essencialmente privadas, embora sem fins lucrativos, não esteve em geral em questão o estatuto público ou privado da educação, mas sua relevância para o desenvolvimento menos excludente das nações, para o reforço da solidariedade entre ricos e pobres, e para que todos tivessem cada vez maiores e melhores chances de ter acesso aos benefícios do trabalho humano coletivo. Por isso, até o advento da *Era Thatcher*, por exemplo, 95% dos custos de manutenção do sistema universitário inglês foram garantidos pelo fundo público.

É quando as condições objetivas da economia e da política, somadas a uma interpretação teórica “conveniente” da crise do Estado do Bem-Estar, se fazem presentes e tendem a se tornar hegemônicas que o debate do conhecimento, da ciência e, em especial, do ensino superior, como bem público ou privado, entra incisivamente em cena.

Sem pretender maior precisão, pode-se indicar que esse debate, no que concerne especificamente ao ensino superior<sup>6</sup>, tem início mais evidente na década de ‘80. Em documento de 1986, intitulado *Financing education in developing countries* (World Bank, 1986), o Banco Mundial defende de forma exaustiva a famosa tese do maior retorno social e individual dos investimentos em educação básica do que o dos investimentos em educação superior. Aliás, essa tese irá sofrer uma atualização revisora do Banco em 2000, desta vez em documento oficialmente elaborado em parceria com a UNESCO e que se intitula *Higher education in developing countries: peril and promise* (World Bank & UNESCO, 2000), que será comentado mais adiante.

A partir de 1986, esse estudo, preparado pelo Research Division of the World Bank’s Education and Training Department<sup>7</sup>, com o alerta de praxe que os julgamentos nele expressos não refletem necessariamente o ponto de vista do *World Bank’s Board of executive directors or of the governments that they represent*, obteve uma enorme repercussão entre os países, especialmente nos da periferia ou semiperiferia envolvidos em crônicos déficits públicos.

---

6 Segundo Stiglitz (1999), o conceito de conhecimento como bem público vem sendo articulado ao longo dos últimos 50 anos, desde a definição de *bem público* por Samuelson (1954: 387-389), passando por Arrow (1962: 155-173), Stiglitz (1977: 274-333; 1995; 1997) e Romer (1986: 1.002-1.037).

7 A autoria é atribuída a Georg Psacharopoulos, Jee-Peng Tan e Emmanuel Jimenez, com a colaboração de diversos consultores (Ver créditos do documento).

Visando induzir os países em desenvolvimento a investirem seus poucos recursos públicos disponíveis prioritariamente na educação primária e, posteriormente, na educação secundária, ao mesmo tempo em que recomendava a diminuição dos investimentos públicos na educação superior e a diversificação de suas fontes de recursos (fim da gratuidade e imposição de taxas de matrículas e mensalidades), o documento apresenta o que julga “considerável evidência [...] acerca do retorno privado e social dos investimentos em educação tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento”. Da comparação da produtividade ao longo da vida de trabalhadores com diferentes níveis de escolaridade com os custos sociais ou privados da educação, apesar de substanciais variações entre países, o documento vê emergirem claros padrões:

- A educação primária é a mais produtiva forma de investimento, seguida pela educação secundária e, finalmente, pela educação superior.
- O retorno é muito mais alto nos países pobres e declina de acordo com o nível do desenvolvimento econômico.
- Porque os subsídios são altos em muitos países, as taxas de retorno privado são consistentemente mais altas que as de retorno social, particularmente na educação superior.
- Em poucos países para os quais os dados estão disponíveis, o retorno para a educação tem permanecido relativamente estável ao longo do tempo (World Bank, 1986: 8).

Esses padrões são exaustivamente demonstrados mediante resultados de uma série de pesquisas e vão servir de argumentos e premissas, aparentemente irrefutáveis, para as “Opções políticas” (assim se intitula o 3º Capítulo) sugeridas aos governos dos diferentes países ricos e especialmente pobres e que podem ser assim resumidas: transferir parte do montante dos recursos de manutenção da educação superior, hoje garantido pelo Estado, para a responsabilidade dos estudantes e suas famílias, e dar nova alocação aos recursos públicos destinados à educação. Isto deveria ser feito: realocando os gastos governamentais para “o nível com mais alto retorno social” (escola primária) e diminuindo o gasto público da educação superior; criando um mercado de crédito para a educação, com bolsas seletivas, mormente na educação superior; descentralizando a gestão da educação pública e incentivando a expansão de escolas privadas e comunitárias (World Bank, 1986: 17).

Prevendo as dificuldades de viabilizar esse conjunto de medidas, o documento sugere uma série de estratégias ou formas específicas de realocação dos recursos públicos para “expandir a mais produtiva forma de investimento educacional (que é freqüentemente a escola primária) [e]



redirecionar os subsídios estatais dos grupos sócio-econômicos mais ricos para os mais pobres”. O esforço de convencimento dos responsáveis pelas políticas públicas de educação, quanto à pertinência dessas ações visando o pagamento individual e familiar dos “serviços educacionais”, leva os autores a afirmarem, no preâmbulo do item, “aumentar as contribuições privadas nos níveis secundário e universitário”, o que segue: evidências demonstram que as pessoas estão dispostas a pagar pela educação. Na África, o retorno privado assegurado pela educação superior tem sido tão alto que, mesmo após a redução de crédito educativo ou a imposição de taxas, a educação superior ainda continuará sendo um atrativo para investimentos pessoais (World Bank, 1986: 17).

Sobre as conseqüências desse documento para as políticas públicas de educação em geral e de educação superior em particular, os próprios relatórios anuais do Banco e seus documentos posteriores relacionados à educação irão regularmente dar conta. Mas como exemplo, vale o relato de Marco Antonio Dias, então Diretor da Divisão de Ensino Superior da UNESCO, quando diz que o ex-presidente da Tanzânia, Julius Nyerere, em visita ao Conselho Executivo dessa organização mundial, lamentava que seu país, apesar de uma política voluntarista implementada logo após a independência na alfabetização e educação básica, tenha cometido um grave erro.

Por seguir os conselhos de especialistas internacionais, deixou de dar atenção particular ao ensino superior e, hoje, verifica-se que não dispõe de quadros nem de pesquisadores necessários ao seu desenvolvimento. Por outro lado, muito do que foi feito em educação de base perdeu-se, pois faltaram condições para assegurar a qualidade devido a deficiências na formação de professores e na preparação de pesquisadores em educação, que normalmente são formados pelas universidades. Dirigindo-se, em particular, a seus colegas africanos, Julius Nyerere acentuou: “Não cometam o mesmo erro que nós” (Dias, 1996: 25).

No talvez mais famoso documento elaborado pelo Banco Mundial sobre educação superior nas últimas décadas e que hoje completa 10 anos, *Higher education: the lessons of experience* (1994), essa tese é reiterada, em contexto em que as “opções políticas” sugeridas pelo documento de 1986 já eram largamente acatadas e postas em prática por muitos países. No documento, dá-se destaque especial ao Chile (de Pinochet), elogiado por ter, não apenas seguido à risca as sugestões, mas por ter ido muito além delas, tornando-se, então, um exemplo a ser seguido, uma das “lições da experiência”<sup>8</sup>.

---

8 Uma das performances comemoradas em relação ao Chile é a redução dos dispêndios estatais com a educação superior: “No mesmo período, a parte do gasto público

Neste documento, além de um diagnóstico da crise da educação superior, tendo como pano de fundo notadamente o déficit público dos países em desenvolvimento, os supostos modelo único de *universidade de pesquisa* e excessivo comprometimento do fundo público com elas<sup>9</sup>, utiliza-se também dessa tese –do maior retorno individual e social dos investimentos em educação básica– para justificar uma série de *recomendações*, que retomam, aprofundando, *recomendações* anteriores, às quais se acrescem outras tantas. É neste documento que se defende com grande vigor e insistência, entre outras ações: a maior diferenciação institucional, “incluído o desenvolvimento de instituições privadas”; e a criação de incentivos “para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre financiamento fiscal e os resultados” (World Bank, 1994: 4 e 29).

A retomada dessa tese, que explicitamente se verifica em diferentes momentos do texto, aparece claramente quando se afirma:

No entanto, no setor de educação há provas de que as inversões no nível terciário têm taxas de rentabilidade social mais baixas que as inversões no ensino primário e secundário (World Bank, 1994: 14).

É a partir de 1994, no caso do Brasil, que se inicia um consistente processo de redução de gastos públicos federais para o conjunto das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e desencadeia-se a retomada, em grau muito mais aprofundado do que na década de setenta, sob a ditadura militar, da privatização desse nível de ensino, como se verá adiante.

Do ponto de vista estratégico, para o convencimento geral e respaldo de políticas públicas conducentes à reforma educacional preconizada pelo Banco Mundial, faltava complementar essa tese com outra, que seria oportunamente desenvolvida em documento publicado pelo Banco em 1998: *The financing and management of higher education. A status report on worldwide reforms* (Johnstone, 1998).

Neste documento afirma-se de entrada que se estaria verificando, na década de noventa, um “movimento surpreendentemente homogêneo de reforma do financiamento e gestão das universidades e outras instituições de ensino superior” e que isto ocorria “em países com sistemas políticos e econômicos e tradições docentes muito diversos e que se encontram em fases muitos diferentes de desenvolvimento industrial e

---

destinada à educação superior, como porcentagem do PIB diminuiu de 1,65 a 0,45%” (World Bank, 1994: 33).

9 Na página 63 desse documento declara-se: “No entanto, na maioria dos países em desenvolvimento, o grau de participação do governo no ensino pós-secundário [superior] ultrapassou em muito o que é economicamente eficiente”.

tecnológico” (Johnstone, 1998: 2). Em texto anterior (Sguissardi, 2000: 70) já se chamava atenção para o fato que o documento deixava de dizer que essas reformas tinham avançado mais, na direção proposta nas *recomendações* anteriores do Banco, em países onde o Estado do Bem-Estar não tinha existido e onde a educação tinha avançado pouco como bem público e obrigação do Estado. Hoje, pode-se também dizer que avançaram precoce e mais intensamente em países que fizeram mais profundos ajustes da economia e da ação do Estado, nos moldes neoliberais, sob ditadura (Chile) ou governo semi-autoritário (Inglaterra).

É importante notar que o documento identificava nessas reformas marcas, em geral anteriormente colhidas das “lições da experiência” e sugeridas pelo Banco, tais como: expansão de matrículas e de IES cada vez mais diferenciadas; pressão fiscal com nível baixo e decrescente do custo/aluno; importância das orientações e soluções do mercado; busca de recursos não estatais (Ibidem).

É neste documento que, entre outras *constatações* ou *lições da experiência*, identifica-se, na prática dessas reformas, que elas estariam muito mais “orientadas para o mercado do que para a propriedade pública ou para a planificação e regulação estatais” e afirma-se que isto se deveria à “crescente importância que em quase todo o mundo têm adquirido o capitalismo de mercado e os princípios da economia neoliberal” (Ibidem: 4, grifo nosso).

Nada mais oportuno do que introduzir aqui a tese do ensino superior como bem antes privado que público. Apoiando-se na obra de Nicholas Barr (1993: 106 e 345), afirma o documento, o ensino superior responde a muitas das condições identificadas por Barr como características de um bem privado, que se pode subordinar às forças do mercado. Em primeiro lugar, o ensino superior não pode ser tratado como um bem estritamente público. Isto se deve a suas condições de competitividade (oferta limitada), excludibilidade (seguidamente se pode obtê-lo mediante pagamento) e recusa (não é requerido por todos), todas as características que não respondem às de um bem estritamente público, mas sim às de um bem privado. Em segundo lugar, os consumidores do ensino superior estão razoavelmente bem informados e os provedores freqüentemente estão mal informados –condições ideais para o funcionamento das forças do mercado (Johnstone, 1998: 5, grifo nosso).

Correta ou não, essa tese –que desconsidera o fato geralmente aceito de que o *conhecimento* (objeto principal do ensino superior) é um *bem público global*–<sup>10</sup> tem servido de complemento e reforço à *tese do menor retorno social da educação superior em relação à educação básica* e fortalecido as políticas públicas conducentes a significativa deserção

---

10 Ver nota 5 acima.

do Estado da manutenção dos sistemas públicos de educação superior, ao incentivo à proliferação das instituições privadas, com e sem fins lucrativos, sabidamente em geral de baixa qualidade, e à própria semi-privatização da universidade pública, por diferentes mecanismos de utilização privada das funções e produtos dessas instituições, via, por exemplo, no caso do Brasil, as centenas de Fundações (privadas) de Apoio Institucional.

Este documento, que teria sido a contribuição do Banco para a Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, organizada pela UNESCO, de 5 a 9 de outubro de 1998, alimentaria, portanto, um debate que estará no centro das preocupações dessa Conferência, assim como esteve no de suas Conferências regionais preparatórias, em especial as de Havana e Tóquio.

No Documento de Trabalho “Vers un *Agenda 21* pour l’Enseignement Supérieur” (UNESCO, 1998b), recupera-se um conjunto articulado de declarações a respeito do tema emanadas dessas conferências regionais preparatórias da Conferência Mundial de Paris: as crescentes necessidades do ensino superior conduzem suas instituições a buscar fontes suplementares de financiamento. Seus esforços merecem ser encorajados e apoiados pela sociedade e acima de tudo pelos poderes públicos. Isto posto, sendo o ensino superior “um bem público” (Havana, Tóquio) e tendo que exercer “um papel-chave na abertura de novas vias para o futuro” (Palermo), “o Estado não pode renunciar à responsabilidade de seu financiamento” (Havana), cabe-lhe assumir a responsabilidade principal do financiamento do ensino superior (Dakar, Tóquio), ao governo cabe assegurar “medidas estáveis de financiamento” (Palermo), e “é o Estado que deve ser o responsável principal pelo financiamento do ensino superior” (Beirute).

No discurso de encerramento da Conferência, Céline Saint-Pierre (1998: 80), Presidente do Conselho Superior de Educação do Québec, proclamava: “É preciso reafirmar que o ensino superior deve ser definido como um serviço público e não como uma empresa do saber e de formação orientada pelas leis do mercado”.

No Artigo 14 das Declaração mundial sobre a educação superior no século XXI, intitulado “O financiamento da educação superior como serviço público” afirma-se:

La financiación de la educación superior requiere recursos públicos y privados. El Estado conserva una función esencial en esa financiación [...] El apoyo público a la educación superior y a la investigación sigue siendo fundamental para asegurar que las misiones educativas y sociales se llevan a cabo de manera equilibrada (UNESCO, 1998a).

Em setembro de 1998, às vésperas dessa Conferência, segundo Dias, em documento considerado então restrito (WTO, 1998, Council for Trade Services. Background Note by the Secretariat. SCW49, 23.09.98):

El secretariado de la OMC [Organización Mundial do Comércio] insinuaba una tesis –en realidad un gran sofisma– según la cual, desde que se permite la existencia de proveedores privados en la educación, los gobiernos aceptan el principio de que la educación, y en particular la educación superior, puede ser tratada como servicio comercial, y en consecuencia, debe ser regulada por la OMC (Dias, 2003b: 8).

Dias, já tendo deixado o cargo de Diretor da Divisão de Educação Superior da UNESCO e assessorando então o Reitor da Universidade das Nações Unidas, ao proferir Aula Inaugural da Universidade Politécnica da Catalunha, opunha-se a essa opinião, enfatizando:

En realidad, la educación es un bien público, los gobiernos soberanos tienen el derecho de delegar esa función a instituciones de la sociedad civil, dentro de reglas y leyes basadas en un sistema de concesiones, autorizaciones o delegaciones que deben someterse a estrictos controles (Dias, 2003b: 8).

Vale a pena lembrar aqui Stiglitz, especialista em economia do Banco Mundial, quando, a respeito do conhecimento como bem público global, escreve em caráter pessoal (como afirma no preâmbulo do documento em referência) que sem dúvida, para adquirir e usar conhecimento, as indivíduos podem ter que efetuar despesas –assim como teriam que gastar para retirar água de um lago público. O fato de que possa haver custos significativos associados à transmissão de conhecimento não afeta em nada a natureza de bem público do conhecimento: provedores privados podem assegurar a “transmissão” por uma taxa que reflita o custo marginal da transmissão, enquanto, ao mesmo tempo, o bem em si pode manter-se gratuito (Stiglitz, 1999).

Aliás, o debate ensino superior como bem público ou privado acirra-se com a proposta presente na Agenda do AGCS (Acordo Geral sobre Comércio e Serviços) da OMC de liberalização comercial dos “serviços educacionais” (Dias, 2003a; Knight, 2002). Segundo Dias, quando o AGCS diz que estão cobertos todos os serviços, esses serviços não estariam explicitados, e que é o secretariado da OMC que, em outubro de 1999, “unilateralmente, por meio de um documento intitulado ‘Introdução ao AGCS’, definiu expressamente os serviços que, a seu critério, deveriam ser regulados pelo AGCS, incluindo a educação” (Dias, 2003a: 9).

A partir de 2000, la organización comenzó negociaciones para la liberalización de los servicios educativos. En una operación aparentemente articulada, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda

propusieron a los demás países una apertura prácticamente sin límites de sus mercados a los proveedores oriundos de sus territorios, y solicitaron que toda restricción a la acción de esos grupos por los gobiernos nacionales fuera rechazada (Dias, 2003a: 9).

Como se sabe, a reação internacional tem sido forte, embora bastante tardia, como observa ainda Dias. Somente em setembro de 1999 organizações universitárias americanas, canadenses, européias teriam enviado nota a seus respectivos governos contrapondo-se à proposta de inclusão dos ensino superior entre os setores de serviços a serem incluídos no AGCS (NEA, 2004). Mais ou menos na mesma época, a Internacional da Educação tornava público um extenso e importante documento analítico e de tomada de posição em relação ao tema (IE, 1999).

Neste documento, entre outros aspectos, destaque-se o seu caráter bastante didático ao apresentar o caminho que conduz do AGTT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) à OMC e ao AGCS; as quatro formas de comércio internacional da educação previstas no AGCS; a OMC e o “mercado da educação”; a educação superior como “um comércio em plena efervescência”; a questão do financiamento, como questão essencial; e os novos desafios que se põem para a educação pública, além de um ilustrativo anexo com os “Serviços de educação segundo as diretrizes para o estabelecimento das listas nos marcos do AGCS”.

Alguns anos passados, a reação organizada contra essas proposições da OMC irá se dar no interior de movimentos mais gerais contra as posições hegemônicas na economia mundial, como no Fórum Social Mundial, em suas várias edições, em Porto Alegre e Nova Delhi, e nas manifestações de Seattle, de Gênova, etcetera.

No Fórum Social Mundial, de 2002, de Porto Alegre, segundo relata Dias (2003a: 819), os participantes de uma Jornada sobre “Ciência e Tecnologia, um instrumento para a paz no século XX”, adotaram uma resolução propondo um pacto global que assegure a consolidação dos princípios de ação aprovados na Conferência Mundial sobre o Ensino Superior promovida pela UNESCO, em Paris, em 1998 e a exclusão do ensino superior do AGCS.

Em Porto Alegre também, em 27 de abril de 2002, na *Carta de Porto Alegre* os participantes da “III Cumbre Ibero-americana de Reitores de Universidades Públicas”, reitores, diretores de instituições e associações de educação superior e autoridades acadêmicas manifestavam:

Sua profunda preocupação frente às políticas implementadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), que favorecem a comercialização internacional dos serviços de educação, assemelhando-os a simples mercadorias. Os poderosos interesses que sustentam estas políticas pressionam pela transformação da educação superior num lucrativo mercado de âmbito mundial e pela desregula-

mentação e eliminação de todo controle de qualidade de natureza legal, política ou fiscal.

A proposta de entregar a educação superior ao livre comércio se inscreve num processo continuado de drásticos cortes no financiamento público e de fomento à globalização da educação privada, levando a que os Estados abandonem sua função política específica de orientação, direção e gestão em áreas de sua responsabilidade social [...] Sua transformação [da educação superior] em simples mercadoria ou objeto de especulação no mercado, através da comercialização internacional, certamente a impedirá de cumprir tão importantes funções.

Por estas razões, os reitores e acadêmicos ibero-americanos aqui reunidos, reafirmando os compromissos assumidos pelos governos e pela comunidade acadêmica internacional em outubro de 1998, em Paris, na Conferência Mundial do Ensino Superior; que consideram a educação superior como um bem público, alertam a comunidade universitária e a sociedade em geral sobre as consequências nefastas dessas políticas, e requerem aos governos de seus respectivos países que não subscrevam compromissos nessa matéria no contexto do Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (GATS) da OMC (*Carta de Porto Alegre*, 2002).

No âmbito do Banco Mundial, a primeira reação contrária à tese do menor retorno social dos investimentos em educação superior (e, em certa medida contra sua privatização indiscriminada) dá-se, como já dito, no documento *Higher Education in Developing Countries* (World Bank & UNESCO, 2000). Como sempre e porque oficialmente teria sido produzido em parceria com a UNESCO, deve-se lembrar o alerta de praxe de que não necessariamente traduz as posições oficiais do Banco. Tratar-se-ia de mais um documento estimulando o debate, sem que necessariamente fosse mudada qualquer das linhas diretrizes da política para o ensino superior do Banco? Afinal, se sabia que o Banco Mundial não iria abandonar, de uma hora para outra, sua parceria com o FMI, suas referências econômico-políticas, sua valorização das virtudes do mercado, sua visão do ensino superior como um bem de interesse individual e privado, de afastamento do Estado em relação ao ensino superior, de avaliação deste em termos de custo/benefício (Sguissardi, 2000: 71).

Redigido por Grupo de Trabalho formado pouco tempo antes da Conferência Mundial sobre Educação Superior (outubro de 1998) e publicado um ano e meio após a aprovação por essa da *Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação* e do *Marco Referencial de Ação Prioritária para a Mudança e o Desenvolvimento da Educação Superior*, ambos de valor capital no contexto, como visto acima, a eles, no entanto, o documento do Banco não faz referência.

Assim como já havia ocorrido com o documento *The Financing and Management of Higher Education* (1998), ao ser publicado este novo documento, o processo de ajuste neoliberal da economia e suas correspondentes reformas do papel do aparelho do Estado, sintetizados no *Consenso de Washington* –equilíbrio orçamentário, redução do déficit público e dos gastos nos setores sociais; abertura comercial; liberalização financeira; desregulamentação dos mercados domésticos; privatização de empresas de serviços públicos de energia, telecomunicações, saúde e educação–, já se encontravam em estado avançado na maioria dos países do centro e periferia. As *orientações e recomendações* dos documentos (World Bank, 1986; 1994) haviam sido seguidas, como lembrava acima o Presidente Julius Nyerere, isto é, maior privatização e diferenciação, diversificação de fontes de recursos, redefinição das funções e menor envolvimento do governo com a educação superior.

Para o debate aqui em análise, destaque-se de imediato, a consideração que o documento faz acerca do *conhecimento como um bem público internacional* cujos benefícios deveriam ultrapassar as fronteiras dos países onde tenha sido produzido (ibidem: 35).

A análise do texto, entretanto, permite levantar a hipótese de que a posição divergente tomada pelos autores do documento em relação a *teses* anteriormente patrocinadas pelo Banco não se faz em relação a diretrizes e ações essenciais tradicionais, a menos do que de fato se configuraria no trecho, entre outros de teor similar:

Desde os anos ‘80 muitos governos nacionais e organismos financiadores internacionais têm atribuído à educação superior um nível de prioridade relativamente baixo. As análises econômicas, de olhar estreito –e, em nossa opinião, equivocado– têm contribuído para formar a opinião de que o investimento público em universidades e em instituições de educação superior se traduziria em ganhos insignificantes em comparação com os ganhos do investimento em escolas primárias e secundárias; assim como de que a educação superior aumenta exageradamente a desigualdade de ganhos (Sguissardi, 2000: 11, grifos nossos).

Trata-se, evidentemente, do reconhecimento explícito de um grande equívoco anterior “cujo ônus, incomensurável para os países pobres, cabe perguntar, sabendo-se de antemão a resposta, quem pagará?” (Sguissardi, 2000: 72).

O documento faz um claro e bem articulado discurso em defesa das potencialidades da educação superior. Acredita que ela tem importância fundamental, quando “o saber suplanta o capital físico como fonte da riqueza atual”, na diminuição do imenso *gap* existente entre países ricos e pobres e, inclusive, na promoção dos valores de uma democracia pluralista.



Para o que interessa aqui, vale destacar sua bem articulada crítica e re-atualização da teoria do capital humano, embora envolta em renovado e acrítico otimismo pedagógico. Crê-se que “os argumentos econômicos tradicionais [Teoria do Capital Humano] são fundados num limitado entendimento da contribuição [taxa de retorno social e de interesse público] da educação superior”. Esse “limitado entendimento” é que teria conduzido o Banco a concluir que a sua estratégia de empréstimo deveria enfatizar a educação primária, relegando a educação superior a um lugar relativamente menor na sua agenda de desenvolvimento. O posicionamento do Banco Mundial tem sido influente e muitos outros doadores também têm enfatizado a educação primária, e num certo sentido a educação secundária, como um instrumento para promover desenvolvimento econômico-social.

Ainda que o documento mantenha confiança no mercado, ao reconhecer sua intrínseca necessidade objetiva de busca de lucro, não o vê mais como solução para todas as demandas de expansão da educação superior e reforça a exigência do concurso do poder público, com o papel de supervisor, além de, e de forma também incomum nos documentos do Banco, valorizar a capacidade criativa dos “profissionais da educação superior”.

Evidentemente que por si só o mercado não vai criar este tipo de sistema. Os mercados requerem lucros e isto pode relegar importantes oportunidades e deveres de ensino. As ciências básicas e as humanidades, por exemplo, são essenciais para o desenvolvimento nacional, mas seguramente recebem recursos insuficientes, a menos que os líderes educacionais, os que contam com recursos para pôr em prática suas visões, promovam-nas ativamente. É necessário que os governos desempenhem um novo papel como supervisores da educação superior, mais que como gestores. Deveriam concentrar-se em estabelecer os parâmetros dentro dos quais se possa alcançar o êxito, enquanto permitem que as soluções específicas aflorem das mentes criativas dos profissionais da educação superior (Sguissardi, 2000: 11).

Análises de viés economicista persistem no documento, acreditando seus autores que a *competitividade* é um fator de grande qualidade, a ser garantida pela multiplicação das IES privadas, pela introdução do ensino pago nas IES públicas, pela ampliação da diferenciação institucional, e pelas novas fontes alternativas de recursos, entre outras medidas. Acredita-se, também, na parceria de instituições públicas (mas com ensino pago) e privadas, com e sem fins de lucro: “Todos os tipos de IES –inclusive as que operam por filantropia ou em razão do lucro– podem servir ao interesse público”. Mais uma vez, de modo inusitado, o documento alerta para a fragilidade das instituições privadas *stricto sensu* (*for profit*): mesmo quando o mercado opera bem e os estudantes recebem um bom serviço, as instituições privadas podem ainda assim falhar no

servir o interesse público. As instituições com fins lucrativos precisam operar como um negócio, enfrentando a competição do mercado e tentando maximizar o retorno de seu investimento (Sguissardi, 2000: 37).

Apesar de tentar-se, ao longo do documento, a conciliação entre a imprescindibilidade do Estado e as virtudes do mercado –“O sistema como um todo precisa beneficiar-se do vigor e interesse do mercado e do Estado”–, reconhecem-se os sérios problemas de qualidade postos pela *diferenciação institucional* –uma das mais importantes consignas dos documentos anteriores do Banco, como já vimos– e conclui-se afirmando que “o argumento de que as forças do mercado irão garantir uma boa qualidade é simplista” (Sguissardi, 2000: 32).

### O CONFRONTO ESTATAL/PÚBLICO VERSUS PRIVADO/MERCANTIL

O dilema que atualmente se põe para a universidade estatal pública –bem público versus privado/mercantil– constituiu-se gradativamente ao longo das últimas três décadas. Serviram de base para tanto, como já dito, as crises e novas concepções da economia e do papel do Estado, o *discurso* teórico-pragmático dos organismos multilaterais, em especial financeiros, e as políticas econômico-sociais e educacionais praticadas por países centrais e periféricos, coerentes com essas concepções e com esse discurso. Antes de examinar alguns aspectos dessas políticas postas em prática no Brasil no último decênio, considere-se um pouco mais as estratégias desse discurso ideológico que tem assolado a opinião pública, via re-semantização de conceitos outrora de profundo sentido positivo para os que defendem o conhecimento, a educação, e o ensino superior no caso, como bens públicos universais.

Apenas para ilustrar de passagem, observe-se o que Bourdieu e Wacquant (2000), escrevem a respeito da que chamam *nova língua* dos tempos atuais. Um grande acervo de termos novos, ou nem tanto, seria utilizado para *fazer a cabeça* da população, da grande imprensa, dos executivos das empresas nacionais e multinacionais e dos funcionários da *mão direita do Estado*, como diria o próprio Bourdieu (1998) em entrevista memorável ainda em 1992. Entre eles, “‘mundialização’ e ‘flexibilidade’; ‘governança’ e ‘empregabilidade’; ‘underclass’ e ‘exclusão’; ‘nova economia’ e ‘tolerância zero’; ‘comunitarismo’, ‘multiculturalismo’ e seus primos ‘pós-moderno’, ‘etnicidade’, ‘minoridade’, ‘identidade’, ‘fragmentação’, etcetera” (Bourdieu e Wacquant, 2000).

Em contraposição, constata-se a ausência de termos ou conceitos tais como “‘capitalismo’, ‘classe’, ‘exploração’, ‘dominação’, ‘desigualdade’”. Consideram Bourdieu e Wacquant que “tantos vocábulos peremptoriamente revogados sob o pretexto de obsolescência ou de impertinência presumidas é o produto de um imperialismo propriamente simbólico”, que, insidiosamente, vai se tornando senso comum.

Essa *vulgata* moderna não estaria sendo utilizada apenas pelos neoliberais ou ultra liberais, que desconsideram todas as conquistas sociais anteriores. Utilizam-na abertamente, e a cada dia mais, pesquisadores, escritores, artistas e militantes de esquerda que se pensam progressistas.

Michael Apple, no seu livro *Educando à Direita* (2003b) e em seu artigo “Aliança estratégica ou estratégia hegemônica?” (2003a), aprofunda ainda mais o exame dessa questão, tratando-a na perspectiva da compreensão da avalanche conservadora que varre o campo social e educacional em todos os níveis. Além da supervalorização dos termos e expressões como *mercado*, *liberdade de escolha* e *prestação de contas*, o campo educacional é invadido por termos e expressões como:

Quase-mercado educacional, forças do mercado, decisões privadas, regulação, regulação pela oferta e pela procura, desregulação, controle, ranking, competências, qualidade total, acreditação, bem privado x bem público, equidade social, livre escolha escolar, escolas autogestionadas, organizações sociais, organizações públicas não estatais, produtos para-escolares, capitalismo acadêmico, etcetera (Camargo et al., 2003: 730).

Passa a ter um papel central nessa discussão a contraposição estatal/público versus privado/mercantil, que o sociólogo Emir Sader (2003) apresenta, em sucinta e oportuna análise recente<sup>11</sup>. Indo ao ponto crucial da questão, Emir Sader começa por enfatizar que “uma das operações teóricas e políticas mais bem-sucedidas do neoliberalismo foi instaurar os debates em torno da oposição entre estatal e privado”. Ao contrapor o *estatal* ao *privado* teria o discurso neoliberal deslocado o eixo do debate para “um campo duplamente favorável ao liberalismo”. Isto permitiria “uma mais fácil desqualificação do estatal” e tiraria de cena um dos termos essenciais dessa polêmica: o *público*.

Esta nova contraposição se prestaria a uma mais eficaz caracterização do *estatal* –como “ineficiente”, “burocrático”, “corrupto”, “opressor”, cavador de impostos e mau prestador de serviços– e o *privado* –como “espaço de liberdade individual, de criação, imaginação, dinamismo”.

Verifica Emir Sader, como já o fizeram outros analistas desde René Dreifuss, em seu clássico *1964: a conquista do Estado* (1981), o contínuo processo de privatização do Estado brasileiro, que o tem tornado um Estado privatizado, razão principal de sua desqualificação crônica:

---

11 Retoma-se aqui, a respeito desse texto de Emir Sader, essencialmente os comentários feitos pelo Comitê Editorial da revista *Educação & Sociedade*, no editorial “Educação: de direito de cidadania a mercadoria” de seu N° 84, de setembro de 2003, número especial sobre essa temática.

Um Estado que arrecada do mundo do trabalho e transfere recursos para o setor financeiro, gastando mais com o pagamento dos juros da dívida do que com educação e saúde. Um Estado que paga taxas de juros estratosféricas ao capital financeiro, mas remunera pessimamente seus professores e seus trabalhadores do setor de saúde pública, aqueles mesmos que prestam serviços à massa da população. Um Estado que não assegura os direitos básicos para a grande maioria da população, mas que dilapidou o patrimônio público em processos de privatização financiados com o próprio dinheiro público (Sader, 2003: 3).

É diante desse espectro de um Estado nefasto aos interesses gerais e individuais que, para o autor, “o privado surge como pólo privilegiado”, sacralizado, panacéia para os males crônicos do Estado brasileiro.

Mas o traço mais eminente dessa operação foi a redução do debate a esses dois termos, como se eles necessariamente se constituíssem em dois pólos contrapostos. Na realidade, como demonstra o autor, “o estatal não é um pólo, mas um campo de disputa, que nos nossos tempos é hegemonizado pelos interesses privados”. Da mesma forma que:

O privado não é a esfera dos indivíduos, mas dos interesses mercantis –como se vê nos processos de privatização, que não constituíram processos de desestatização em favor dos indivíduos, mas das grandes corporações privadas, aquelas que dominam o mercado– a verdadeira cara por trás da esfera privada no neoliberalismo (Sader, 2003: 3).

A constatação das práticas da política econômica brasileira dos anos recentes, que presidiu o processo de privatização de grandes empresas estatais, conduz o autor à afirmação de que nesse esquema, o pólo oposto ao estatal, ao invés do espaço do indivíduo e das liberdades individuais, é “a negação da cidadania, é o reino do mercado, aquele que, negando os direitos, nega a cidadania e o indivíduo como sujeito de direitos”. Portanto, a conclusão: “A polarização essencial não se dá entre o estatal e o privado, mas entre o público e o mercantil”.

Tirando algumas consequências para a compreensão do dilema que hoje enfrenta a universidade estatal pública, o ser estatal, do ponto de vista de seu regime jurídico e da sua manutenção exclusiva ou não por parte do tesouro do Estado, não é garantia de que ela possa ser definida como *bem público*, como universidade pública. Independentemente de seu estatuto jurídico-formal, pode estar sendo privatizada. E ao ser privatizada pelas diferentes formas de administração e financiamento, autonomia/heteronomia, avaliação/*accountability*, produção e transmissão do conhecimento, pode estar sendo conduzida a situar-se no espaço do privado/mercantil. A essência do público, diz Sader, é “a

universalização dos direitos”, enquanto que a do mercado é “a mercantilização do acesso ao que deveriam ser direitos: educação, saúde, habitação, saneamento básico, lazer, cultura” (Sader, 2003: 3).

Que a educação e a educação superior em particular estão sendo tratadas como bens privados, *commodities*, não há necessidade de demonstração: as atividades de provedores privado/mercantis como o Consórcio Sylvan Learning Systems<sup>12</sup> e o Grupo Apollo Internacional Inc. seriam suficientes para ilustrá-lo ou declarações como a atribuída a Klor de Alva, diretor deste segundo grupo, em recente conferência no Brasil: “A educação é um negócio e, como tal, deve ser gerenciada como um empreendimento do mundo corporativo, com base na busca de resultados” (*Revista do Ensino Superior*, 2004: 22).

Estes, porém, seriam discursos e práticas extremados, dirão muitos. De fato, nos diferentes países do mundo, no curso das reformas de amplo espectro ou pontuais, esse discurso e essa prática apresentam-se numa escala muito variada de adesão às políticas públicas de educação que possuem como premissa ou pano de fundo as teses acima expostas.

Por outro lado, que *a mão direita do Estado*, no Brasil e em muitos países do mundo, não está preocupada com o avanço desse discurso e dessa prática e que ignora o que defende e eventualmente faz *a sua mão esquerda* o demonstram suas políticas públicas de educação superior, em particular na última década. Em relação ao caso brasileiro, veja-se sucintamente, nas páginas que seguem, alguns dados e fatos a respeito.

### TRAÇOS UNIVERSAIS E MARCAS DOMÉSTICAS DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO/MERCANTIL

As políticas de educação superior no Brasil na última década, em linhas gerais têm sido caracterizadas por alguns traços bastante similares aos que identificam essas políticas em outros países, centrais ou periféricos, como Inglaterra, Austrália, Chile, Argentina, etcetera (Sguissardi, 2003; Meek, 2002; Mollis, 2002; Schugurensky, 2002).

Seu pano de fundo econômico-financeiro tem sido o ajuste neoliberal da economia, em que se destacaram a abertura comercial, a liberalização financeira, a desregulamentação dos mercados e das relações trabalhistas, a reforma previdenciária, a obtenção, a qualquer custo, do equilíbrio orçamentário e do controle da inflação, via redução dos gastos públicos, aumento de taxas de juros pelo Banco Central, o inadiável pagamento da dívida externa, e a privatização das empresas estatais,

---

12 Ver Roberto Rodríguez Gómez (2004) e sua bibliografia a respeito do tema.

com transferência para a iniciativa privada de obrigações tradicionalmente de responsabilidade do Estado.

Complementarmente, seu pano de fundo político-administrativo tem sido a reforma do aparelho do Estado, pós-burocrática, declaradamente gerencialista (MARE, 1995), apoiada em concepções de Estado Subsidiário, Avaliador e Controlador. No caso brasileiro, a proposta de transformação de sua meia centena de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) em organizações sociais (entidades de direito privado), no conhecido programa de publicização do Estado e tendo como principal instrumento os “contratos de gestão”, ilustram muito bem o terreno em que se movem essas políticas.

Como em muitos países centrais e periféricos, as políticas de educação superior caracterizam-se pela redução permanente do financiamento estatal da educação superior pública, pelo estancamento de sua expansão, pelo congelamento salarial do staff universitário, pela perda de direitos trabalhistas, pela flexibilização dos contratos de trabalho, diferenciação institucional, diversificação de fontes de financiamento, e pelo implemento das *universidades de ensino* ou *neoprofissionais* em detrimento das *universidades de pesquisa*.

Talvez a forma mais visível de demonstrar que as teses disseminadas pelos organismos financeiros multilaterais tiveram claras consequências em diferentes países do mundo seja a exposição de dados que mostrem a redução dos investimentos estatais, do fundo público, na educação superior. No caso do Brasil, Nelson Cardoso Amaral (2003), expõe de forma exaustiva o quadro dos recursos financeiros aplicados pelo governo da União no sistema federal de educação superior no período 1989-2002. Para demonstrar a retirada do Estado da manutenção do Ensino Superior Público Federal, o autor estabelece a relação percentual desses recursos com o PIB, com as despesas do Fundo Público Federal e com a arrecadação federal de impostos, como se pode ver na tabela e no gráfico abaixo.

**Tabela 1**

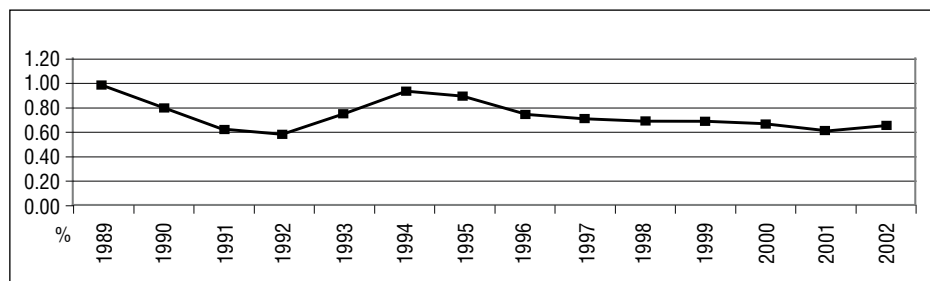
Recursos das IFES como percentual do PIB, das Despesas Correntes do FPF e da arrecadação de impostos da União

Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2003 (IGP-DI/FGV)							
Ano	PIB	Despesas Correntes do FPF	IMPOSTOS	IFES			
				Recursos	% PIB	% FPF	% Impostos
1989	1,408,403	240,014	109,378	13,672	0.97	5.70	12.5
1990	1,409,181	229,929	119,886	11,133	0.79	4.84	9.3
1991	1,432,250	167,124	94,166	8,761	0.61	5.24	9.3
1992	1,395,684	184,753	56,889	7,921	0.57	4.29	13.9
1993	1,393,080	237,329	104,337	10,282	0.74	4.33	9.9
1994	1,376,560	229,352	139,352	12,504	0.91	5.45	9.0
1995	1,521,148	262,071	119,719	13,410	0.88	5.12	11.2
1996	1,650,403	270,722	119,806	12,084	0.73	4.46	10.1
1997	1,709,762	277,633	122,698	11,871	0.69	4.28	9.7
1998	1,727,901	305,880	136,897	11,662	0.67	3.81	8.5
1999	1,653,497	316,517	137,663	11,415	0.69	3.61	8.3
2000	1,643,493	296,127	125,560	10,760	0.65	3.63	8.6
2001	1,622,804	316,275	131,517	9,847	0.61	3.11	7.5
2002	1,574,396	316,320	126,473	10,012	0.64	3.17	7.9

Fonte: Amaral (2003)

**Gráfico 1**

Total de recursos das IFES, todas as fontes, como percentual do PIB

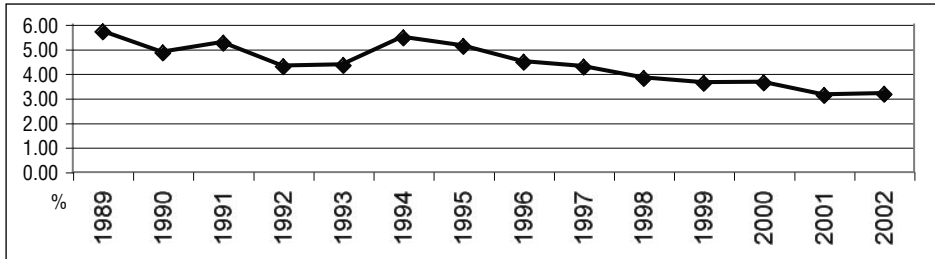


Fonte: Amaral (2003).

Nota: 1989: Governo Sarney; 1990-1992: Governo Collor; 1993-1994: Governo Itamar Franco; 1995-2002: Governo Fernando Henrique Cardoso.

**Gráfico 2**

Total de recursos das IFES, todas as fontes, como percentual das Despesas Correntes do FPF

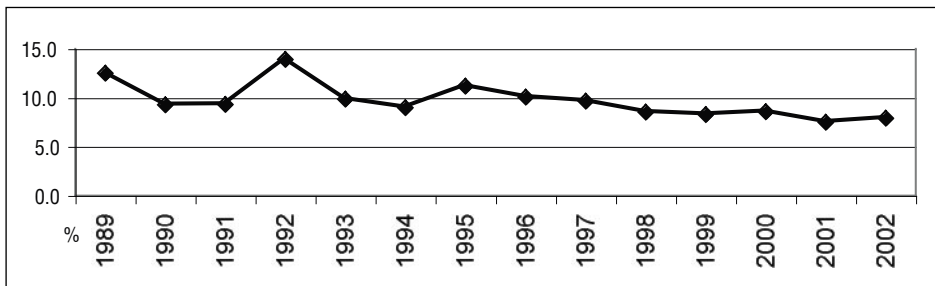


Fonte: Amaral (2003).

Nota: 1989: Governo Sarney; 1990-1992: Governo Collor; 1993-1994: Governo Itamar Franco; 1995-2002: Governo Fernando Henrique Cardoso.

**Gráfico 3**

Total de recursos das IFES, todas as fontes, como percentual dos impostos



Fonte: Amaral (2003).

Nota: 1989: Governo Sarney; 1990-1992: Governo Collor; 1993-1994: Governo Itamar Franco; 1995-2002: Governo Fernando Henrique Cardoso.

Observe-se que os recursos destinados às IFES, que, em 1989 (Governo Sarney), correspondiam a 0,97% do PIB, e que, em 1994 (Governo Itamar Franco), correspondiam a 0,91%, caem gradativamente e, em 2001, atingem apenas 0,61% desse indicador da riqueza nacional, isto é, uma queda de 34% no período. Em relação ao total de impostos arrecadados pela União a queda foi de 37% e em relação às despesas correntes do Fundo Público Federal a queda foi ainda mais acentuada: 44%. Apresenta-se com toda a evidência, neste período de 14 anos, a mais drástica redução dos recursos financeiros públicos aplicados nas IFES nas últimas quatro ou cinco décadas.



Ocorre registrar que, enquanto nesse período houve uma expansão de matrículas no ensino superior federal de 63%, isto é, de 315 mil em 1989 para 522 mil em 2002, no ensino superior privado a expansão foi de 160%, isto é, as matrículas passaram de 934 mil em 1989 para 2 milhões e 400 mil em 2002. No período 1994-2002, a expansão foi 37% nas matrículas no ensino superior federal (a da IES privadas foi de 112%), contra uma redução de 5% de seu corpo docente e de 21% de seu quadro de funcionários, além de quase congelamento salarial dos docentes e funcionários técnico-administrativos, este apenas tendo sido parcialmente compensado por uma gratificação proporcional aos índices individuais de “produtividade”, intitulada, no caso dos docentes, de Gratificação de Estímulo à Docência (GED).

O custo/aluno, um dos principais alvos da crítica ao ensino superior federal, excluídos os gastos com hospitais universitários e outros não relacionados diretamente ao ensino, sofreu no período 1995-2001 uma redução de 51% (de R\$ 11.198,00 para R\$ 5.488,00). Este percentual de redução, com valores a preços de janeiro de 2002 (IGP-DI/FGV), como fração do PIB nacional, foi de 53,7% (Amaral, 2004: 123).

No período 1995-2002, envidaram-se muitos esforços oficiais para implantação de um tipo de autonomia –autonomia financeira, por oposição a autonomia de gestão financeira, constitucional– que visava conceder às IFES todas as prerrogativas e condições para arrecadar fundos de qualquer natureza, na ausência do financiamento estatal previsto na Constituição. Como parte dessa política de desobrigação do Estado em relação à manutenção da educação superior, criaram-se todas as facilidades para a implantação de centenas de Fundações de Apoio Institucional (FAI), entidades privadas, no interior dos *campi* universitários<sup>13</sup>.

---

13 No ano de 2001 as FAI's eram 96 nas IFES, com um crescimento de 129% em relação ao ano de 1995 (Amaral, 2003: 183).

Sobre as mais de 30 FAI's da USP, ver *Revista da ADUSP*, Nº 22, 23 e 24 de março, setembro e dezembro de 2001, em <<http://www.adusp.org.Br/revista/Default.htm>>.

Segundo reportagem da *Folha de São Paulo* (23 de janeiro de 2004), sob o título “Dinheiro privado cria unidades ‘de elite’”: “Em 2003, as 33 fundações ligadas à USP faturaram cerca de R\$ 200 milhões e repassaram à universidade R\$ 5,8 milhões, 2,9% do total. Se forem considerados os recursos do SUS (Sistema Único de Saúde) repassado pelo governo federal às fundações da Faculdade de Medicina, que administram o Hospital das Clínicas e o INCOR, o volume sobe a R\$ 700 milhões”.

Em edição especial da *Folha de São Paulo* (5 de maio de 2004), informa-se que as FAI's da USP teriam arrecadado no ano 2001 R\$ 457,8 milhões (o orçamento da USP nesse ano: R\$ 1 bilhão e 273 milhões) e repassado à USP R\$ 19,5 milhões ou apenas 4,26% do total arrecadado. Informa-se ainda que 55 docentes da Fundação Instituto de Administração (FIA), ligada à Faculdade de Economia e Administração (FEA), tiveram uma remuneração média mensal de R\$ 32,5 mil, excluído o salário da USP, que, para um docente doutor, vai de R\$ 4.700 a 7.400 por mês.

É oportuno também observar que essa política de educação superior federal desenvolveu-se quando o país possuía apenas entre 7 e 9% da faixa etária da população de 18 a 24 anos (entre as taxas mais baixas da América Latina) freqüentando algum dos cursos das 1.800 instituições de ensino superior no país, das quais apenas 160 universidades e dois terços delas privadas e destas quase metade com fins lucrativos<sup>14</sup>.

A continuidade dessa política no atual governo e sua indefinição quanto à retomada da expansão do setor público estatal federal, passados um ano e meio de sua posse, contraria frontalmente o Programa de Governo para a educação superior, que previa a duplicação das vagas das IFES no quadriênio, em especial no período noturno, e se traduz simbolicamente no Projeto de Lei enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional que autoriza a “compra de vagas” ociosas do setor privado, ao invés de investir na ampliação de vagas para ocupar os espaços ociosos do período noturno nas Instituições Públicas Federais. Traduz-se também nos cortes orçamentários emergenciais para garantir os índices de poupança negociados com o FMI (superávit primário de 4,75%), nos baixos índices de reajustes salariais, na retirada de direitos previdenciários, e na lenta, muito lenta retomada das contratações de docentes e funcionários técnico-administrativos para repor, ainda que parcialmente, o alto percentual de vagas remanescentes do gravíssimo processo de aposentadorias.

Além da questão do financiamento, outra importante prova do descaso oficial com a necessidade de preservação e expansão do setor universitário público federal –ou de que as teses desenvolvidas pelos or-

---

14 Dos estudantes do 3º grau no Brasil, apenas cerca de 30% estudam em instituições públicas e gratuitas, os demais 70% estudam em instituições privadas pagas, sem e com fins lucrativos, cujo montante de matrículas se tem ampliado três vezes mais rápido do que o das IES públicas (federais, estaduais e municipais). O total de vagas oferecidas pelo setor privado em 2004 corresponde a mais de 80% do total.

Sobre a forma como se vão constituindo as IES privadas com fins lucrativos, diz Boaventura de Sousa Santos (2004: 107): “O modo como se constituiu este sector privado de ensino superior diverge de país para país. Mas nos países periféricos e semiperiféricos, em que havia um sector público universitário, o desenvolvimento do sector privado lucrativo assentou em três decisões políticas: estancar a expansão do sector público através da crise financeira; degradar os salários dos professores universitários a fim de os forçar a buscar emprego parcial no sector privado (no caso do Brasil, outro factor foi permitir a aposentadoria precoce, com salário integral, das universidades públicas); actuar com uma negligência benigna e premeditada na regulação do sector privado, permitindo-lhe que ele se desenvolvesse com um mínimo de constrangimentos. Deste modo, o sector privado foi dispensado de formar os seus próprios quadros e aproveitar-se de todo o conhecimento e formação produzidos na universidade pública. Isto significou uma maciça transferência de recursos da universidade pública para as novas universidades privadas, uma transferência de tal montante e tão selvagem que é legítimo concebê-la como um processo de acumulação primitiva por parte do capital universitário com a conseqüente descapitalização e desarticulação da universidade pública”.

ganismos financeiros multilaterais em relação ao ensino superior estão sendo levadas a sério e postas em prática— seja a ausência quase completa, no período em estudo, de medidas oficiais efetivas e permanentes para evitar a aposentadoria, muitas vezes precoce, de cerca de 20 mil professores universitários federais, 10 mil somente nos últimos 10 a 12 anos, para um total de pouco mais de 40 mil docentes atualmente na ativa<sup>15</sup>. Em alto percentual portadores do título de doutor, geralmente obtido com recursos públicos (bolsas CNPq e CAPES), com 30 anos em média de experiência docente e de pesquisa, transferem-se, sem custo nenhum, para IES privadas. Por hipótese, considerado o processo de expansão da pós-graduação, inicialmente, para IES privadas sem fins lucrativos (confessionais ou comunitárias); atualmente, em sua maioria, para IES privadas com fins lucrativos e para empresas privadas.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tornado refém do sistema financeiro, o Estado nacional deixou de cumprir funções estruturantes essenciais (Benjamin, 2004).

O dilema que enfrenta a universidade estatal pública, no Brasil —ser pensada oficialmente e atuar como bem público ou privado/mercantil— não é uma especificidade da universidade neste país. Esse dilema está sendo enfrentado nas últimas décadas por esta instituição nos países centrais e da periferia e semiperiferia, onde quer que os ventos ou tempestades neoliberais, ultra liberais, na economia e na reforma do Estado, se fizeram presentes.

Jamais como hoje a universidade foi pensada como parte da economia. Jamais como hoje o conhecimento, a ciência e a tecnologia desta decorrente, foram tão valorizados como mercadoria capital a ser apropriada hegemonicamente pelas grandes corporações globalizadas e no interesse estatal dos países centrais. Se o diagnóstico neoliberal aponta a falta de competitividade como a grande fragilidade da economia, na crise do Estado do Bem-Estar, é essa característica-chave da empresa econômica e do mercado que, aos poucos, vai se implantando na universidade e se tornando constitutiva de sua identidade. A idéia de uma universidade organizada e gerida nos moldes empresariais, trabalhando com uma semi-mercadoria no quase-mercado educacional está cada vez mais presente no discurso e na prática oficiais das políticas públicas de educação superior.

---

15 Segundo a reitora da UFMG e Presidente da ANDIFES, Ana Lúcia Gazzola, nos últimos anos muitas universidades federais perderam cerca de 20% de seus professores e mais de 30% de seus funcionários técnico-administrativos (Ver <<http://www.andifes.org.br/entrevista.php>> acesso 23 de agosto de 2004).

É a partir disso e da consideração do papel das *teses e recomendações* acima expostas, que hoje podem ser melhor identificados alguns traços fundamentais do “modelo de universidade mundial” que está em processo de implantação em diferentes países, isto é, uma universidade neoprofissional, heterônoma, operacional e empresarial/competitiva.

A este modelo, alguns já denominaram de “universidade mundial do Banco Mundial” (Aboites, 1996), outros, de “modelo anglo-saxônico” –Inglaterra, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia (Dias).

O fato é que, diante da predominância das teses do menor retorno individual e social dos investimentos na educação superior, comparativamente ao dos investimentos na educação básica, e do ensino superior como bem privado, diante das pressões “públicas” e privadas por eficiência, competitividade, etc., verifica-se a acentuação acelerada de um modelo de universidade, no Brasil, neoprofissional, em detrimento da *universidade de pesquisa*, cada vez mais restrita a um ínfimo número de instituições, que, com apoio do fundo público, têm consolidado a pós-graduação.

O processo de passagem de uma universidade autônoma para uma universidade heterônoma, como tem demonstrado Daniel Schugurenski (2002) a propósito do que viria ocorrendo no Canadá e alhures, adquire, no caso do Brasil, características singulares, porque, com exceção das universidades estaduais paulistas, a universidade pública (federais, municipais) jamais gozou de efetiva autonomia, em especial administrativa e de gestão financeira. A “autonomia financeira” que nos últimos anos se pretendeu conceder às IFES, somada aos constrangimentos da falta de recursos e à diversificação de fontes de financiamento, via FAI’s, e outros mecanismos, transformariam uma universidade sem autonomia numa universidade na qual setores externos, estatais ou do mercado, com seus interesses e sua lógica, teriam cada vez maior poder de definir a agenda universitária, no âmbito da administração, do ensino, da pesquisa e da extensão.

Esse traço da “nova” universidade se articula e se integra com os demais traços acima apontados de uma universidade operacional e empresarial/competitiva, como já muitos autores o demonstraram (Chauí, 1999; Meek, 2002; Mollis, 2002; Sguissardi, 2004a; 2004b).

Concluindo: a questão-chave para se pensar a proteção e defesa da universidade pública, é enfrentar o debate em torno do conhecimento, da ciência, da educação em geral e da educação superior em particular, como bem público versus bem privado, ou, em outros termos, restabelecer o confronto entre o público e o privado/mercantil e tirar desse debate e desse confronto todas as consequências possíveis. É identificar os condicionantes históricos, político-econômicos, passados e presentes, que tornaram esse debate tão atual. É perceber, como diz César Benjamim, que o Estado nacional, tornado refém do sistema

financeiro, das “obrigações” assumidas com organismos multilaterais, num país campeão mundial de desigualdades, deixou de cumprir funções estruturantes essenciais, entre elas a de garantir a manutenção, expansão e a qualidade de sua universidade pública.

Como pensar um país soberano e uma nação plenamente democrática, se os bens públicos universais são vistos como mercadorias ou semi-mercadorias e a universidade pública cada vez mais identificada pela ótica de uma empresa econômica competitiva?

## BIBLIOGRAFIA

- Aboites, H. 1996 “Banco Mundial y Universidad: el fin de la autonomía, el comienzo del cogobierno”, Reunión de Análisis de las Ciencias, la Educación y la Cultura, Cuernavaca, Morelos, México, 13 de julio. Em <<http://www.smf.mx/boletin/Jul-96/articles/banco.html>> acesso em 10 de agosto.
- Amaral, N. C. 2003 *Financiamento da educação superior: Estado versus mercado* (São Paulo/Piracicaba: Cortez/Unimep).
- Amaral, N. C. 2004 “Evolução do custo do aluno das IFES: eficiência?” em *Avaliação* (Campinas) Vol. 9, Nº 2, janeiro.
- Apple, M. 2003a “Aliança estratégica ou estratégia hegemônica? Conservadorismo entre os desprovidos” em *Educação & Sociedade* (Campinas) Vol. 24, Nº 84, setembro.
- Apple, M. 2003b *Educando à direita. Mercado, padrões, Deus e desigualdade* (São Paulo: Cortez/IPF).
- Arrow, K. 1962 “The implications of learning by doing” em *Review of Economic Studies*, Nº 29.
- Barr, N. 1993 *The economics of the Welfare State* (Londres: Weidenfeld and Nicholson).
- Benjamim, C. 2004 “Vôo cego” em *Caros Amigos* (São Paulo) Nº 86, maio.
- Bourdieu, P. 1998 “A mão esquerda e a mão direita do Estado” em *Contrafogos. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar).
- Bourdieu, P. e Wacquant, L. 2000 “La Nouvelle Vulgate Planétaire” em *Le Monde diplomatique* (Paris) maio.
- Camargo, E. de A. S. P. de et al. 2003 “Educação: de direito de cidadania a mercadoria” em *Educação & Sociedade* (Campinas) Vol. 24, Nº 84, setembro.
- Carta de Porto Alegre 2002 III Cumbre Ibero-americana de Reitores de Universidades Públicas, 25-27 de abril.
- Cavalcanti, J. C. 2004 “Educação superior: bem público ou privado?” em *JC e-mail*, Nº 2.526, 18 de maio.

- Chauí, M. 1999 “A universidade operacional” em *Folha de São Paulo* (São Paulo) 9 de maio.
- Dias, M. A. R. 1996 “Mudança e desenvolvimento no Ensino Superior” em *ANDIFES Anais do Seminário Internacional da Mudança e Desenvolvimento da Universidade Pública na América Latina* (Brasília) 5 de setembro de 1995.
- Dias, M. A. R. 2003a “Comercialização no ensino superior: é possível manter a idéia de bem público?” em *Educação & Sociedade* (Campinas) Vol. 24, Nº 84, setembro.
- Dias, M. A. R. 2003b “Espacios Solidarios en tiempos de oscurantismo”. Inauguración oficial del año académico 2003-2004 del conjunto de las universidades de Catalunya, Universidad Politécnica de Catalunya, 25 de septiembre. Em <[http://www.crue.org/espaiiberodoc/Lliçoinaugural\\_barcelona2003.pdf](http://www.crue.org/espaiiberodoc/Lliçoinaugural_barcelona2003.pdf)> acesso 27 de julho.
- Dias, M. A. R. 2003c “Produção, partilha e apropriação do conhecimento”, Seminário Internacional Universidade XXI, Brasília, MEC, 25-27 de novembro.
- Dreifuss, R. A. 1981 *1964: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe* (Petrópolis: Vozes).
- IE-Internacional de la Educación 1999 “La OMC y la Ronda del Milenio: los retos de la educación publica. Cuestiones de interés común para educadores y trabajadores del sector público”, Bruselas.
- Johnstone, D. B. 1998 *The financing and management of higher education. A status report on worldwide reforms* (Washington DC: World Bank).
- Kaul, I. 2000 “Public/Privé” em *Le Monde diplomatique* (Paris) junho. Em <<http://www.monde-diplomatique.fr/2000/06/KAUL/13928>> acesso 24 de julho de 2004.
- Knight, J. 2002 “Trade in higher education services. The implications of GATS”, Observatory on Borderless Higher Education, Londres. Em <<http://www.obhe.ac.uk>>.
- Manacorda, M. A. s/d *Marx y la pedagogía de nuestro tiempo* (Guerrero, México: Unión Sindical de Profesores de la Universidad Autónoma de Guerrero-USPUAG).
- MARE-Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado 1995 “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, Brasília.
- Marx, K. s/d “Crítica ao Programa de Gota. Observações à margem do Programa do Partido Operário Alemão” em Marx, K. e Engels, F. *Obras Escolhidas* (São Paulo: Alfa-Omega).
- Meek, V. L. 2002 “Use of the ‘market’ in the transformation of Australian higher education” em Rodríguez Gómez, R. (org.) *Reformas en los sistemas nacionales de educación superior* (La Coruña: Netbiblo).
- Mollis, M. 2002 “La geopolítica de las reformas de la educación superior: el Norte da créditos, el Sur se ‘acredita’” em Rodríguez Gómez, R.

- (org.) *Reformas en los sistemas nacionales de educación superior* (La Coruña: Netbiblo).
- NEA-National Education Association 2004 “Higher education and International Trade Agreements. An examination to the threats and promises of globalization”, NEA. Em <<http://www.nea.org/he/global/intltrade.pdf>>.
- Pires, V. 2003 “Economia da educação e política educacional: elos fortes, consistência fraca”, mimeo.
- Revista do Ensino Superior* 2004 “O *business* e a educação. Especialista defende a gestão das escolas como um negócio e com foco nos resultados” (São Paulo) Ano 6, Nº 68, maio.
- Rodríguez Gómez, R. 2004 “La educación superior transnacional en México: el caso Sylvan-Universidad del Valle de México” em *Educação & Sociedade* (Campinas) Vol. 25, Nº 88.
- Romer, P. 1986 “Increasing returns and long-run growth” em *Journal of Political Economy*, Vol. 94, Nº 5.
- Sader, E. 2003 “Público versus mercantil” em *Folha de São Paulo* (São Paulo) 19 de junho.
- Saint-Pierre, C. 1998 “O futuro do ensino superior em uma sociedade em transformação e seu papel essencial no desenvolvimento humano” em *Conferência Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação* (Paris: UNESCO/CRUB/MEC/CAPEs).
- Samuelson, P. 1954 “The pure theory of public expenditure” em *Review of Economics and Statistics*, Nº 36.
- Santos, B. de S. 2004 *A universidade do século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade* (São Paulo: Cortez).
- Schugurensky, D. 2002 “Autonomía, heteronomía y los dilemas de la educación superior en la transición al siglo XXI: el caso de Canadá” em Rodríguez Gómez, R. (org.) *Reformas en los sistemas nacionales de educación superior* (La Coruña: Netbiblo). p 109-148.
- Sguissardi, V. 2000 “O Banco Mundial e a Educação Superior: Revisando teses e posições?” em *Universidade e Sociedade* (Brasília: ANDES) Vol. 10, Nº 22.
- Sguissardi, V. 2002 “Privatização da Educação Superior no Brasil 1995-2001” em *Revista de la Educación Superior* (México DF) Vol. XXXI, Nº 123, julio-septiembre.
- Sguissardi, V. 2003 “Educação Superior no limiar do novo século. Traços internacionais e marcas domésticas” em Zainko, M. A. e Gisi, M. L. (orgs.) *Políticas e gestão da educação superior* (Curitiba/Florianópolis: Champagnat/Insular).
- Sguissardi, V. 2004a *Rumo à universidade mundial. E a universidade será feita a sua imagem e semelhança* (Brasília: INEP/MEC).

- Sguissardi, V. 2004b “Universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva” em Fávero, M. de L. e Mancebo, D. (orgs.) *Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente* (São Paulo: Cortez).
- Smith, A. 1983 *Riqueza das Nações* (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian) Vol. II.
- Stiglitz, J. 1977 “Theory of local public goods” em Feldstein, M. S. e Inman, R. P. (eds.) *The Economics of Public Services* (Londres: MacMillan).
- Stiglitz, J. 1995 “The theory of international public goods and the architecture of international organizations”, United Nations Background Paper 7, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, Julio.
- Stiglitz, J. 1997 *Economic report of the president* (Washington: United States Government Printing Office).
- Stiglitz, J. 1999 *Knowledge as a Global Public Good* (Washington: World Bank). Em <<http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/undpk2/w2wtoc.htm>> acesso 24 de julho de 2004.
- UNESCO 1998a Conférence mondiale sur l’enseignement supérieur. *Déclaration Mondiale sur l’enseignement supérieur du XXIe siècle. Vision et action*, Paris, 5-9 octobre.
- UNESCO 1998b “Vers un *Agenda 21* pour l’enseignement supérieur. Défis et tâches dans la perspective du XXIe siècle à la lumière des Conférences regionales”. Documento de Trabalho, Conférence mondiale sur l’enseignement supérieur au XXIe siècle: vision et action, Paris, 5-9 octobre.
- World Bank & UNESCO 2000 *Higher education in developing countries: peril and promise* (Washington DC: The Task Force on Higher Education and Society). Em <<http://www.tfhe.net>> acesso 20 de julho de 2004.
- World Bank 1986 *Financing education in developing countries. An exploration of policy options* (Washington DC: World Bank).
- World Bank 1994 *Higher education: the lessons of experience* (Washington DC: World Bank).





CARMEN GARCÍA GUADILLA\*

# COMPLEJIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA COMERCIALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

## REFLEXIONES PARA EL CASO DE AMÉRICA LATINA

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS se ha venido haciendo más notorio el impacto comercial de la globalización del conocimiento en la educación superior; a través de nuevos procesos y modalidades, incluso de nuevos espacios, como el transfronterizo. Estos cambios –muchos de ellos de importante trascendencia– llegan súbitamente y, por tanto, rompen con las reglas de juego existentes de acuerdo a realidades ya conocidas. La educación transnacional, la educación como bien público, la educación como comercio de servicio, la globalización del conocimiento, los nuevos proveedores, estos y otros términos que corresponden a los nuevos procesos, escapan todavía a la comprensión cuando se trata de entender su dimensión y el impacto que tienen en contextos concretos. Nadie se imaginaba hace unos años el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en el panorama educativo, con nuevas modalidades de suministro, nuevas formas de gestión y nuevos proveedores. Como todo nuevo fenómeno, estos cambios son visualizados como positivos por unos, como negativos por otros. Sin embargo, todavía no se conoce suficientemente el impacto de muchos de ellos, ni

\* Investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Universidad Central de Venezuela (UCV).

los diferentes perfiles que pueden tomar en las múltiples versiones en las que están emergiendo.

El impacto de las consecuencias comerciales de la globalización y la internacionalización se sintió en la comunidad académica cuando, en septiembre de 2001, distintas asociaciones, tanto americanas como europeas<sup>1</sup>, firmaron una declaración conjunta en contra del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) por haber incluido la educación superior como parte de los servicios a ser negociados. Otras asociaciones y ONGs<sup>2</sup> asumieron esa misma posición.

En América Latina, los participantes en la reunión Fórum Social Mundial de Porto Alegre, realizada en febrero de 2002, criticaron el GATS y adoptaron una resolución proponiendo un pacto global que asegure la consolidación de los principios de acción aprobados en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior promovida por UNESCO en París, en 1998. Dos meses más tarde, en abril de 2002, y alertados por la presentación que sobre el GATS realizara Marco Antonio Díaz, ex director de la División de Educación Superior de la UNESCO<sup>3</sup>, los rectores asistentes a la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas firmaron la Carta de Porto Alegre. En ella comunican a la comunidad académica universitaria y a la sociedad en general las consecuencias nefastas del GATS, y piden a los gobiernos de sus respectivos países que no suscriban ningún compromiso en materia de educación superior<sup>4</sup>. La Cumbre de Rectores produjo otras reacciones, como la de la Asociación Nacional de Dirigentes de Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES),

---

1 Association of Universities and Colleges of Canada; American Council on Education; European University Association; Council for Higher Education Accreditation.

2 Global Trade Watch, National Unions of Students in Europe (ESIB), World Trade Organization of Teacher's Trade Unions y Transnational Education.

3 El título de la presentación fue "Educación Superior: ¿bien público o servicio comercial reglamentado por la OMC?".

4 En esta carta se considera que el acuerdo "lesiona seriamente las políticas de equidad indispensables para el equilibrio social, en especial para los países en desarrollo, necesarias para corregir las desigualdades sociales, y tiene serias consecuencias para nuestra identidad cultural. Perturba igualmente la consolidación y transmisión de valores éticos y culturales y afecta nuestras aspiraciones de lograr una sociedad más democrática y justa a través de un desarrollo sostenible. Aspectos todos ellos a los que contribuye la educación superior, cuya misión específica se define en virtud de una concepción de bien social público, destinada al mejoramiento de la calidad de vida de nuestros pueblos, función que en ningún caso puede cumplir si se la transforma en simple mercancía, u objeto de especulación en el mercado, a través de su comercialización internacional. Por último, entre los graves problemas que esta circunstancia acarrea, tenemos que mencionar la uniformización acrítica de la educación y el grave daño que significa para la soberanía nacional y de los pueblos".

quienes envían la Carta de Porto Alegre (firmada por los rectores) al presidente de la República de Brasil.

Por su parte, COLUMBUS, desde París, en asociación con la Universidad de Lima, celebró la primera reunión que se realizó en América Latina para analizar específicamente el tema del GATS y su impacto en la educación superior. Esta reunión tuvo lugar en julio de 2002, en Lima, y contó con la presencia de académicos de América Latina y Europa, así como especialistas en el tema de la internacionalización de la educación superior<sup>5</sup>.

En mayo de 2004, la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) emitió la Declaración de Boyacá (Tunja, Colombia), también alertando sobre las consecuencias negativas del GATS para las universidades latinoamericanas. Por su parte, varios países de América Latina han realizado, a nivel nacional, eventos de discusión sobre el GATS y su impacto en las universidades, con diversos sectores, como el caso de México<sup>6</sup> y Colombia<sup>7</sup>, y algunas universidades también han realizado discusiones abiertas sobre el mismo tema<sup>8</sup>.

El presente trabajo actualiza algunos aspectos ya tratados en trabajos anteriores (García Guadilla, 2002a; 2002b; 2004) –aquellos que todavía siguen siendo relevantes para contextualizar la problemática– y presenta información reciente sobre los nuevos proveedores externos en América Latina, derivada fundamentalmente de los informes por países que se presentaron en el Seminario Regional La Educación Superior Transnacional: Nuevos Retos en un Mundo Global, organizado por IESALC/UNESCO, y celebrado en Caracas en abril 2004.

## INTERNACIONALIZACIÓN Y GLOBALIZACIÓN

Se tiende a creer que la universidad siempre ha sido internacional, y ello no es del todo cierto. En la primera etapa de creación de la universidad, en la Edad Media, si bien se trató de un período de fluido intercambio de estudiantes y profesores entre universidades ubicadas en lugares geográficos diferentes, estos lugares no estaban separados

---

5 De los trabajos presentados en esa reunión, celebrada con especialistas europeos y latinoamericanos, surgió el libro *El difícil equilibrio: la educación superior como bien público y comercio de servicios*, editado por COLUMBUS y la Universidad de Lima. Una nueva edición ha sido publicada por la Universidad de Castilla-La Mancha (Ver García Guadilla, 2004).

6 Seminario Internacional La Comercialización de los Servicios Educativos: Retos y Oportunidades para las Instituciones de Educación Superior, organizado por la Cátedra UNESCO-CIVESTAV y ANUIES en febrero de 2004.

7 Foro La Educación Superior Colombiana en el Marco de los Acuerdos de Libre Comercio, realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá, Alianza Bogotá Universitaria y la Asociación Colombiana de Universidades, durante los días 21 y 22 de agosto de 2003.

8 Por ejemplo, la Universidad de la República, Colombia (Galmés, 2004).

por las fronteras de las naciones, pues todavía no había surgido el Estado-nación. Por lo tanto, la movilidad de estudiantes y profesores de entonces se debe concebir más bien como “inter-territorial” y no como “inter-nacional” (Scott, 1998; Neave, 2001; De Wit, 1995). Los espacios territoriales donde estaban ubicadas las universidades que existían en aquella época –Bologna, París, Oxford, Salamanca, entre otras– pertenecían a la misma comunidad unida por lo religioso, la cristiandad, y los estudiantes de las diferentes universidades hablaban un mismo idioma: el latín. Los programas de estudios y sistemas de exámenes eran bastante uniformes, y por lo tanto no había mayores problemas con el reconocimiento de los estudios, permitiendo a los estudiantes itinerantes ir de una universidad a otra, a su gusto y necesidad.

Al llegar al siglo XV disminuye la circulación inter-territorial de estudiantes, y el movimiento queda reducido a las elites. Por otro lado, la Reforma y Contrarreforma incidieron en las universidades, utilizándolas como instrumentos destinados a asegurar la ortodoxia o marcar las fronteras entre interpretaciones opuestas. Una de las pruebas formales de una soberanía recién proclamada era el derecho de los gobernantes locales a fundar universidades (Neave, 2001).

En el transcurso del siglo XVII, algunos países europeos comenzaron a imponer requisitos a los estudiantes destinados a hacer carrera en la administración pública. Entre estos requisitos estaba el haber asistido a instituciones controladas por el Estado, de manera que los cargos relacionados con la función pública se reservaran a aquellos que se habían educado dentro del país.

Desde la creación del Estado moderno hasta el siglo XX, las dinámicas inter-territoriales se fueron haciendo cada vez más escasas, a la vez que las nuevas universidades nacían ya con el mandato de tener que dar respuesta a problemas nacionales. Más bien, las dinámicas internacionales asociadas a esos siglos tuvieron que ver con la exportación de la universidad europea hacia el resto del mundo.

En la primera mitad del siglo XX, hubo movilidad de profesores –especialmente de Europa a Estados Unidos– por motivos extra-académicos, esto es, debido a los efectos de las dos guerras mundiales. Sin embargo, es a partir de la segunda mitad de ese siglo que la internacionalización se comienza a expresar vivamente en el contexto del paradigma del desarrollo, con una gran movilidad de estudiantes de países no avanzados hacia los países avanzados (dirección sur-norte). Dentro de este mismo contexto, surgen acuerdos de cooperación institucional en el sentido inverso.

La última década del siglo XX se caracterizó por la afluencia de dinámicas integradoras de carácter regional y subregional. Especialmente cabe mencionar los programas de intercambio académico de la Unión Europea y, para el caso de América Latina, el MERCOSUR, el

TLCAN, la UNAMAZ, la CSUCA, entre otros. Dentro de los programas de cooperación académica entre Europa y América Latina es posible mencionar, principalmente, ALFA y COLUMBUS<sup>9</sup>.

Además de los acuerdos regionales, y acuerdos realizados entre instituciones, surge paralelamente, y con bastante ímpetu, una globalización<sup>10</sup> del conocimiento que da un nuevo giro a la internacionalización, haciendo más evidente el aspecto lucrativo de sus dinámicas. En este sentido, el creciente impacto de la globalización está incidiendo en una mayor relevancia en el desarrollo de la internacionalización de las instituciones educativas, debido a que la internacionalización pasa a ser un elemento clave con el cual las instituciones académicas deben responder al impacto de la globalización<sup>11</sup>.

Por tanto, la internacionalización se está moviendo de la periferia al centro de atención de las instituciones académicas. Y en la medida en que gana importancia, se vuelve más empresarial, y entremezclada con procesos de comercialización y competitividad, incluso para el caso de las universidades públicas. La internacionalización “lucrativa” (Knight, 2004) asume diversas formas, a través de las tendencias de la educación superior *transnacional* o *educación sin fronteras*, las cuales dan cuenta de los movimientos reales o virtuales de estudiantes, maestros, conocimientos y programas académicos de un país a otro<sup>12</sup>.

## MODALIDADES DE COMERCIALIZACIÓN

Resulta curioso observar que la discusión sobre la educación como un servicio propenso a la venta se encuentra en las raíces de la propia uni-

---

9 Para un desarrollo de los procesos de integración y los acuerdos, ver García Guadilla (2002b).

10 Entendida como el flujo de tecnología, conocimientos, personas, valores e ideas que circula a través de las fronteras y afecta a cada país de manera diferente, de acuerdo con su historia, tradiciones, culturas y prioridades.

11 Como ha sido señalado por diversos autores (entre ellos, De Wit, 1995), es preciso reconocer que, aun cuando existen fuertes relaciones entre ambos procesos, la globalización y la internacionalización son dos conceptos diferentes. La internacionalización depende del modelo de estados nación existente y, por tanto, tiende a reproducir la jerarquía y hegemonía de los países; sin embargo, la globalización no está atada al pasado, es una fuerza que incluso puede ser subversiva y por tanto puede presentar nuevas agendas, si se considera que hay opciones de globalización diferentes a escenarios estrictamente de mercado.

12 Esto se da en una situación donde la demanda está creciendo permanentemente, con la presencia de nuevos tipos de demandantes. Por el lado de la demanda, se prevé la presencia de nuevos estudiantes, buscando todo tipo de educación, en una sociedad caracterizada por el conocimiento: desde carreras cortas, o cursos a distancia que puedan combinarse con trabajo, hasta posgrados de todo tipo, nuevas carreras y cursos de actualización. En fin, nuevas modalidades de educación en un contexto cada vez más cercano a la modalidad de educación a lo largo de toda la vida.

versidad. En los primeros momentos de su creación, la tensión se dio entre la iglesia, que defendía la educación como saber divino y por tanto incompatible con el pago de la misma, y algunos gremios organizados en corporaciones (de profesores en el caso de París y de estudiantes en el caso de Bologna), que sostenían la idea de que los estudiantes debían pagar para, de esta manera, sentirse libres de la autoridad intelectual de la iglesia (Verger, 1989).

A fines del presente análisis, distinguiremos dos grandes períodos de comercialización de la educación superior en América Latina. Uno correspondería a la pre-globalización, y el otro se está configurando con las nuevas dinámicas generadas por la globalización de la información y el conocimiento. El primer período corresponde al crecimiento del sector privado nacional y el segundo corresponde al crecimiento del sector privado internacional. Otra diferencia entre los dos períodos es que, en el primero, el consumo de la educación internacional de nuestros países se realizó en el extranjero, mientras que en el período actual el consumo de la educación internacional se realiza también en nuestros propios países, a través de distintas fórmulas relacionadas con educación transnacional o transfronteriza.

La comercialización de la educación superior en la región del período pre-globalización tomó forma a través de dos dinámicas: el crecimiento sustantivo del sector privado nacional y el uso de instituciones académicas internacionales, a través del envío de estudiantes para hacer sus estudios (generalmente posgrados) fuera de la región.

## COMERCIALIZACIÓN A TRAVÉS DEL SECTOR PRIVADO NACIONAL

Las dinámicas del sector privado en la región fueron considerables, especialmente en las dos últimas décadas del siglo XX, llegando a ser América Latina una de las regiones donde más creció ese sector, si se compara ese período en otras regiones del mundo<sup>13</sup>. A comienzos de los sesenta, la tasa de matrícula en el sector privado era de 15%, mientras que en 1995 era de 38% (García Guadilla, 2000). Actualmente, el promedio de América Latina se aproxima al 50%, teniendo Brasil y Colom-

---

13 Este sector privado en la región es muy heterogéneo, pues está integrado por diferentes modelos: secular de elite, religioso y “absorción de demanda”, entre otros. En este sentido, si bien existen instituciones privadas de excelente calidad tanto en el modelo secular de elite como en el modelo católico, no se puede decir lo mismo del modelo de absorción de demanda, que, por cierto, es el más numeroso. En algunos países, como Colombia, El Salvador y Bolivia, a algunas de las instituciones que integran este último modelo se las denomina “universidades de garaje” debido a sus escasos recursos y baja calidad. Por otro lado, es importante aclarar que en este mercado también existen instituciones privadas con orientación pública y privadas orientadas a lo social.

bia –y se les acerca Chile– porcentajes de matrícula en el sector privado cercanos al 70%.

La situación de los países latinoamericanos en 1995 era la siguiente:

- Países con sector privado grande (más de 50%): Colombia, Brasil, Chile, República Dominicana, El Salvador.
- Países con sector privado mediano (entre 25 y 50%): Paraguay, Perú, Nicaragua, Venezuela, Guatemala, México.
- Países con sector privado pequeño (entre 25 y 10%): Costa Rica, Ecuador, Argentina, Honduras.
- Países con sector privado incipiente o inexistente (menos de 10% o nulo): Bolivia, Panamá, Uruguay, Cuba.

Para tener un punto de comparación, a continuación se presenta la situación de los países no latinoamericanos:

- Países con sector privado grande (más de 50%): Japón, Filipinas, Corea del Sur, Indonesia, Bangladesh.
- Países con sector privado mediano (entre 25 y 50%): EE.UU., Canadá, Australia, Nueva Zelanda, India y algunos países africanos de habla inglesa.
- Países con sector privado pequeño (menos de 25%): la mayoría de los países de Europa Occidental.
- Países con sector privado incipiente o inexistente (menos de 10% o nulo): China y la mayoría de los países de Europa del Este.

## CONSUMO EN EL EXTRANJERO

Esta forma ha sido utilizada fundamentalmente por las elites –y clases medias, en el caso de muchas de las becas gubernamentales– de los países de América Latina. Especialmente en las décadas del setenta y ochenta, varios países latinoamericanos (entre ellos, Brasil, México, Colombia y Venezuela) invirtieron grandes cantidades de dinero en becas a estudiantes<sup>14</sup>.

En ese modo de comercialización (consumo en el extranjero), las instituciones de los países avanzados han obtenido grandes beneficios económicos. En este sentido, se puede señalar que datos a escala

---

14 Muchos de estos programas no se revirtieron necesariamente en beneficio de las propias instituciones del país. Las políticas, en muchos casos, beneficiaron más a los individuos que a las instituciones, tomando la forma de fugas de talento, tanto internas (al dedicarse a actividades privadas distintas de aquellas para las cuales fueron formados) como externas (al quedarse en el país donde realizaron los estudios).



global indican que el comercio mundial en educación superior llega a 3% del total de todos los servicios comerciales y, en varios países, los servicios educativos se sitúan en los cinco primeros rangos del sector de exportaciones.

El principal país receptor es EE.UU. Aunque no se tiene información específica sobre cuántos estudiantes latinoamericanos recibe este país, se conoce que el total de los estudiantes extranjeros en EE.UU. gastó, durante el año 2000, 10,29 billones de dólares, cantidad mayor que el presupuesto público total de la educación superior en América Latina. De acuerdo a la OECD (2002), el mercado de la educación superior en los países miembros de este organismo es de aproximadamente 30 billones de dólares anuales.

En América Latina, la forma de suministro de comercio en el extranjero ha tenido durante las décadas pasadas un rol de consumidor en un mercado mundial de producción de conocimientos con muchas asimetrías. De hecho, ninguno de los países de América Latina figura actualmente en la lista de los 23 países que atraen mayor número de estudiantes extranjeros, siendo EE.UU., Reino Unido, Alemania, Francia y Australia los cinco países que en la actualidad atraen mayor número de dichos estudiantes. Entre los países que mayor crecimiento han tenido en las últimas dos décadas en lo que respecta a atraer estudiantes extranjeros debido a políticas específicas de internacionalización, figuran Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda (OECD/CERI, 2002).

## COMERCIALIZACIÓN A TRAVÉS DE NUEVOS PROVEEDORES Y FORMAS TRANSFRONTERIZAS DE SUMINISTRO EDUCATIVO

Coincidiendo con la etapa de la globalización, nuevos proveedores emergen bajo diferentes opciones: universidades virtuales, campus y oficinas de representación de instituciones extranjeras, franquicias de instituciones extranjeras en instituciones locales, programas articulados entre instituciones extranjeras y locales, con muy diversas modalidades en cuanto al tipo de proveedores y a la condición público-privado. A continuación se presentan algunas de estas nuevas ofertas.

- Las universidades corporativas. Como su nombre lo indica, pertenecen a importantes conglomerados empresariales que requieren de personal permanentemente actualizado<sup>15</sup>. Se estima que para finales de la presente década las universidades corporativas superarán en número a las universidades tradicionales, pues,

---

15 Algunos informes de 1999 reportan que el número de universidades corporativas ha crecido de 400 en 1980 a más de mil. No es de dudar que en estos últimos cinco años se hayan duplicado.

mientras las corporativas están creciendo permanentemente, las tradicionales están disminuyendo<sup>16</sup>. Otro aspecto que está cambiando es que estas universidades, al comienzo, no tenían como objetivo otorgar títulos y, por tanto, tampoco estaban acreditadas. Ahora bien, la tendencia es atraer a las universidades tradicionales a incorporarse al espacio de las corporaciones –como se hizo con los bancos, supermercados, etc.– o entrar en alianza con ellas creando nuevos programas con grados o títulos. Por otro lado, los modelos de aprendizaje de las universidades corporativas están incorporando, cada vez más frecuentemente, modalidades a distancia. En este sentido, la tendencia es una combinación de las distintas modalidades.

- Modelo empresarial o lucrativo. A diferencia de las privadas tradicionales, los dueños de estas instituciones no tienen problemas en admitir que su motivación es la ganancia, más que el prestigio. En las no-lucrativas, el poder está en la estructura del gobierno, pues este descansa más en los gerentes y los usuarios, y la aplicación del conocimiento es a veces más importante que la producción del mismo.
- Universidades virtuales. Algunas universidades virtuales también son empresariales, como la Universidad de Phoenix, que es la más conocida. Cuenta con más de cien sedes en todo el planeta. Dentro de la modalidad de universidad virtual se habían identificado, en febrero de 2001, alrededor de 1.180 instituciones de educación superior que ofrecen desde cursos hasta programas de posgrado por Internet. De esas instituciones, el 27% eran lucrativas. En cuanto al tipo de certificación de estudios que se ofrece por este medio, en una muestra de 602 programas, el 56% correspondió a diploma de curso; el 16% a certificado vocacional o de competencias; el 13% a licenciatura (*bachelor*); el 18% a maestría; el 3% a doctorado, y el resto a otras modalidades. También en este caso se prevé que en menos de dos décadas el número de estudiantes en modalidades virtuales sea mayor que el de estudiantes en modalidades presenciales tradicionales.

---

16 Entre las universidades corporativas más conocidas, figuran las universidades de corporaciones como Motorola, Toyota, General Electric, General Motors, Shell, Coca Cola, Marlboro, McDonald's y American Express. Estas organizaciones expanden el espectro de la educación de adultos y sustituyen los antiguos departamentos de capacitación y entrenamiento de las corporaciones, pues, además de proveer a los empleados conocimientos prácticos y competencias gerenciales, lo hacen –según sus defensores– dentro de una visión amplia que busca la competitividad de la organización.

Otras modalidades son: franquicias, paquetes de oferta educativa en distintas modalidades que incorporan tecnologías de aprendizaje; sedes y oficinas de representación de instituciones extranjeras o brokers, especie de corredores de bolsa intermediarios que facilitan las vinculaciones entre la oferta de proveedores de educación virtual y la demanda a través de “portales” especiales para publicitar los cursos en línea, y compra de instituciones privadas de países no centrales por parte de conglomerados extranjeros, entre otras.

## NUEVOS PROVEEDORES Y NUEVAS FORMAS DE SUMINISTRO DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

En América Latina comienzan a detectarse nuevas configuraciones de internacionalización y globalización. Muchas de las nuevas ofertas son externas a los países. En algunos casos se hacen de forma virtual, pero también hay algunas sedes y, en menor medida, franquicias y programas gemelos. Sin embargo, hay mayor presencia de programas articulados y sobre todo de convenios, como puede observarse en el Cuadro 1<sup>17</sup>.

**Cuadro 1**

Instituciones de educación superior extranjeras presentes en países latinoamericanos de acuerdo a región de origen y modalidad de internacionalización\*

	EE.UU.	Europa	América Latina	Otros	Total
<b>Educación a distancia, incluidos apoyos locales</b>	28	54	19	1	102
<b>Sedes, franquicias, programas gemelos</b>	28	9	13		50
<b>Articulaciones, alianzas</b>	55	59	11		125
<b>Convenios</b>	112	271	392	41	816

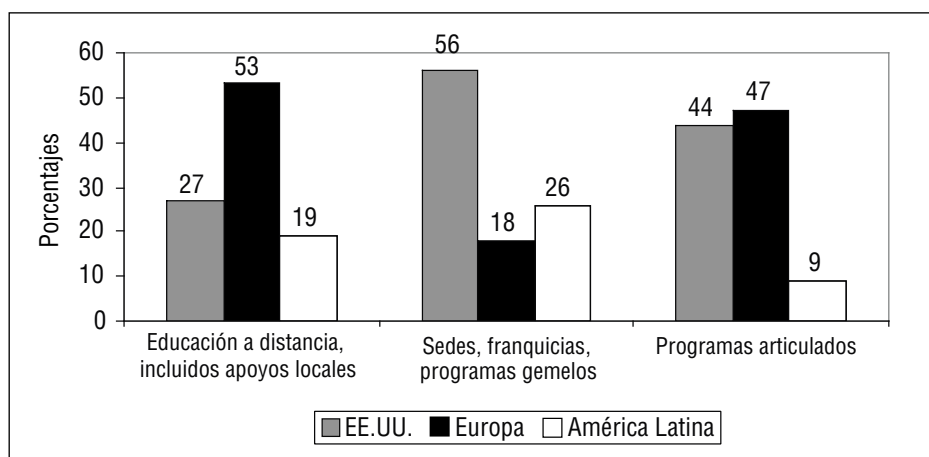
Fuente: elaboración propia en base a los informes de países realizados por: Marquis (2002); Peña Davidson et al. (2004); Zarur Miranda (2004); González (2004); Didou (2002); Bravo Villar (2004); Quintana et al. (2004); Llaque Ramos (2004); Camarena (2004); Brezzo (2003); Estrada y Luna (2004).

\* Países considerados: Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá). Lamentablemente faltan los casos de Cuba y Brasil. En este último caso, aunque hubo informe, el mismo era muy heterogéneo y difícil de incluir con el resto.

17 La información manejada en este punto ha sido obtenida de los Informes de Países presentados en el Seminario Regional La Educación Superior Transnacional: Nuevos Retos en un Mundo Global, realizado en Caracas por IESALC/UNESCO, en abril de 2004.

Un primer análisis que surge de los datos presentados<sup>18</sup> es la presencia de un número importante de proveedores externos a través de las distintas modalidades y formas de suministro, que no existían hace apenas unos años. Como se observa en el gráfico siguiente, Europa está más presente en la modalidad de educación a distancia –en cuanto al número de instituciones<sup>19</sup>– y EE.UU. está más presente en la modalidad de sedes y franquicias. Sin embargo, en cuanto a las articulaciones y alianzas, tanto Europa como EE.UU. están más o menos al mismo nivel. Por su parte América Latina está más presente en los convenios.

**Gráfico 1**  
Modalidades de internacionalización en varios países de América Latina



Fuente: elaboración propia en base a Cuadro 1.

#### PRESENCIA DE INSTITUCIONES EXTRANJERAS CON LA MODALIDAD DE EDUCACIÓN A DISTANCIA, INCLUIDA LA QUE FUNCIONA CON APOYOS LOCALES

Considerando que el estudiante realiza sus estudios inscribiéndose directamente —y en general a través de Internet— en la institución proveedora de educación, resulta muy difícil identificar las actividades de esas

<sup>18</sup> La información contenida en los informes es muy desigual entre países, pues no en todos se presenta información para todos los rubros. Por ello lo que aquí se presenta debe ser considerado como tendencias, susceptibles de ser revisadas más adelante con información más precisa.

<sup>19</sup> Pero no necesariamente en cuanto al número de matrícula.

instituciones en los países. De ahí que los autores de los informes en los que se basa esta información aclaren que los datos son incompletos.

En esta modalidad, Europa es la que sobresale con un 53%, seguida por EE.UU. con 27% y América Latina con 19%. Centro de la presencia Europea, España es el país que sobresale. En educación a distancia, de 54 instituciones europeas reportadas en toda América Latina, la mayoría son españolas, excepto la Open University del Reino Unido. Entre las instituciones españolas más frecuentemente mencionadas se encuentran: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Politécnica de Madrid, Universidad de Salamanca y Universidad Virtual de Barcelona, entre otras.

De EE.UU., figuran universidades como Phoenix University, Pacific Western University, New York University, Harvard University, Athabasca University, Bircham University, Atlantic International University, Oracle University, algunas de ellas con oficinas de representación en los países huéspedes. La Atlantic International University funciona en México, Colombia, Bolivia, Ecuador y Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). Ofrece títulos universitarios a nivel de licenciatura, maestría y doctorado. Por su parte, la Oracle University tiene apoyos locales en México, Argentina, Bolivia, Brasil, el Caribe, Costa Rica, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Ofrece capacitación y maestrías.

Es importante señalar las características de la Phoenix University por cuanto pertenece al grupo Apollo, uno de los mayores inversionistas a nivel mundial junto con Sylvan, que se analizará más adelante. Con oferta de información a través de Internet, según Rodríguez (2004a), esta universidad ha iniciado recientemente una serie de prospectos de alianza en países como Brasil, en compañía del Grupo Pitágoras, y se exploran opciones con Chile y México<sup>20</sup>.

Las instituciones de educación a distancia latinoamericanas parecen no haber incursionado seriamente en el ámbito regional, a excepción, sin duda, del Instituto Tecnológico de Monterrey (privado) que ha desarrollado una red de campus virtuales en Bogotá, Guayaquil, Medellín, Panamá, Caracas, Lima y Quito, y centros receptores en Perú,

---

20 En el caso de Brasil, la alianza dio lugar a la Facultad Pitágoras. El proyecto se inició con una matrícula de aproximadamente mil estudiantes, pero la previsión es alcanzar, hacia 2010, una oferta de al menos 100 mil en territorio brasileiro. En México ya se han instalado oficinas del consorcio con la perspectiva de adquirir, en forma parcial o completa, la Universidad Tecnológica de México (UNITEC) que es, por su tamaño, la tercera universidad privada del país, con una matrícula de 35 mil estudiantes (la segunda es la Universidad del Valle de México, adquirida por la Sylvan) (Rodríguez, 2004a: 11).

Colombia, Chile, Honduras y Venezuela; y, fuera de América Latina, en Barcelona, España (Didou, 2002).

Una característica particular que tienen estas instituciones es que la mayoría son privadas, excepto las españolas, que generalmente son públicas; sin embargo, no parecieran existir diferencias una vez ubicados en el espacio del mercado educativo.

En América Latina, la oferta nacional, excepto algunos casos que se señalarán a continuación, no ha terminado de delinear un perfil para una oferta regional. Lo que más se observa es que la educación a distancia se brinda, la mayor parte de las veces, en universidades e institutos terciarios tradicionales. En este caso, se registran experiencias importantes como la de la Universidad de Quilmes (UNQ) en Argentina. Es una universidad pública que, con apoyo técnico de la Universidad Oberta de Catalunya (UOC), ha desarrollado, desde 1999, una experiencia pionera de educación universitaria en entornos virtuales (UVQ), donde los estudiantes pueden realizar carreras universitarias completas a través de un Campus Virtual asincrónico<sup>21</sup>. Otro caso es el de Brasil, donde se ha desarrollado un consorcio de 69 universidades públicas de educación superior de tipo virtual. Estas universidades, a partir de la firma del Termo de Adeção (Protocolo de Intenções), crearon, el 23 de agosto de 2000, el consorcio UniRede. Esta propuesta incluye los niveles de grado, posgrado, extensión y educación continuada. Todas las universidades que integran UniRede tienen experiencia en el área de educación a distancia. Por ese motivo, la universidad virtual recibe apoyo de los ministerios de Educación y de Ciencia y Tecnología. También se encuentran los casos de educación a distancia provista por una única universidad. Entre ellos, encontramos los cursos ofertados por

---

21 La UVQ cuenta con aulas virtuales donde todos los integrantes (profesor y estudiantes) pueden interactuar con bibliotecas con recursos digitalizados, foros de estudio e investigación, y espacios de comunicación informal que faciliten la socialización y la integración. La oferta de la UVQ está dirigida a un público diverso en edad, actividad, lugar de residencia y situación personal. Actualmente, el programa cuenta con miles de estudiantes (dos mil inscriptos en el año 2001) que viven en todo el territorio argentino y también en el exterior. Asimismo, ya cuenta con egresados. Entre los programas ofrecidos se encuentran la tecnicatura en Ciencias Empresariales; las licenciaturas en Educación, Ciencias Sociales y Humanidades, Hotelería y Turismo, y Administración y Comercio Internacional; y las maestrías en Ciencia y Tecnología, y Sociedad y Economía Internacional. El programa UVQ presenta un valor agregado: no sólo capacita a los integrantes del Campus Virtual en los contenidos del programa curricular en que están inscriptos, sino que también brinda calificaciones en el dominio de las nuevas tecnologías que son crecientemente demandadas por el mercado profesional y la vida académica. La UNQ tuvo desde sus inicios una impronta innovadora que quedó rubricada con el lanzamiento de la UVQ. De este modo, la UNQ fue evolucionando hacia un sistema de bimodalidad presencial y virtual, en el que los estudiantes pueden realizar integralmente sus carreras tanto de modo presencial como virtual, o bien tomar tramos virtuales de las currículas presenciales (Marquis, 2002).

las universidades estatales de Santa Catarina, Maranhao, Norte Fluminense y las universidades federales de Santa Catarina, Lavras, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahía, Ceará, Espírito Santo, Fluminense, Ouro Preto, Pará, Paraná y Minas Gerais<sup>22</sup>.

#### SEDES, FRANQUICIAS, PROGRAMAS GEMELOS

En esta categoría, lo más frecuente son las sedes, y en mucho menor medida, las franquicias y programas gemelos. En cuanto a las sedes, como se observa en el Gráfico 1, el país que presenta mayor frecuencia es EE.UU. Entre las instituciones más mencionadas, se encuentran: Endicott College, Sylvan Learning Systems INC, Nova Southeastern University, Columbus University, Florida State University, Westbridge University, Westhill University, Pacific Western University y Jones University. Por su parte, la Pacific Western University es huésped en el Instituto Mexicano de Educación a Distancia.

Como se señaló anteriormente, el grupo norteamericano Sylvan Learning Systems INC es una de las mayores inversionistas a nivel mundial, junto con el grupo Apollo. La Sylvan ha conseguido una fuerte penetración en el mercado latinoamericano mediante la compra total o parcial de varios establecimientos. En América Latina (Rodríguez, 2004), podemos mencionar la Universidad de las Américas en Chile<sup>23</sup> y Ecuador, la Universidad del Valle de México, la Universidad Andrés Bello (Chile), la Academia de Idiomas y Estudios Profesionales (Chile) y la Universidad Iberoamericana (Costa Rica y Panamá). Según Rodríguez (2004b), la suma total de los alumnos inscriptos en todas las instituciones de Sylvan en América Latina supera los 80 mil estudiantes<sup>24</sup>.

---

22 Instituciones acreditadas para la oferta de cursos de grado a distancia: Federal do Pará, Federal do Ceará, Federal do Paraná, Federal do Mato Grosso, Federal Fluminense, Estadual do Norte Fluminense, Federal de Mato Grosso do Sul, Federal do Espírito Santo, Estadual do Maranhao, Federal de Ouro Preto.

23 En 2000, Sylvan compró el 60% del grupo chileno Campus Mater SA, propietario y fundador de la Universidad de las Américas. La gestión académica de la universidad quedó en manos chilenas y no se produjeron cambios en cargo alguno, contando actualmente con 17.500 estudiantes. En 2003, Sylvan amplió su presencia en Chile al incorporarse como socio de la Universidad Nacional Andrés Bello, privada y autónoma, adquiriendo el flujo de estudiantes (alrededor de 14 mil) por un valor de 62 millones de dólares (González, 2004).

24 "En tanto que grupo empresarial, el consorcio Sylvan está principalmente orientado a la consecución de ganancias, cualquier otro propósito depende de este primer objetivo. En los últimos años se ha sostenido una tendencia de crecimiento de sus ventas en el rango entre 10 y 25% [...] Además se plantean conquistar el objetivo de mediano plazo (antes de 2010) de adquirir nuevas instituciones hasta alcanzar una matrícula total de 200 mil estudiantes y un promedio de ventas cercano a mil millones de dólares al año, cifras que colocan al consorcio como el principal proveedor de educación superior transnacional en el mundo" (Rodríguez, 2004b: 38).

En Europa, si bien no hay muchas instituciones en esta categoría, es importante mencionar la experiencia de la Universidad de Bologna en Argentina. Esta universidad inició sus actividades en octubre de 1998. El programa está dividido en un primer ciclo en Buenos Aires, Argentina, y un segundo ciclo en Bologna, Italia. El Máster en Relaciones Internacionales Unión Europea-América Latina combina en su currícula a docentes argentinos, españoles e italianos, y además cuenta con figuras académicas y políticas brasileñas y estadounidenses. Es por ello que el máster cuenta con cuatro lenguas oficiales: italiano, español, portugués e inglés. Es bienal y privilegia una formación interdisciplinaria. Los cursos están organizados en seis bimestres, cuatro de ellos en Buenos Aires y dos en Bologna. Otros dos bimestres están dedicados a la realización de *stages* en empresas y organizaciones internacionales (en Europa o América Latina) y a la realización del trabajo final de tesis. Dicho máster también cuenta con una importante diversidad de estudiantes<sup>25</sup>. La sede de la Universidad de Bologna en Buenos Aires cuenta con un Centro de Investigaciones, en el cual se desarrolla un programa de trabajo centrado en las áreas científico-disciplinarias que son objeto del Programa de Estudios del máster<sup>26</sup> (Marquis, 2002).

Hay universidades extranjeras que tienen instalaciones en los países latinoamericanos para promover actividades o convenios. En el caso de Chile, podemos mencionar la Universidad de California, la Harvard University, la Heidelberg Universitat, la University of Michigan, la Stanford University, la State University of New York, la Tufts University y la University of Wisconsin.

A su vez, en algunos países este es el caso de Chile— no se permite apertura de sedes de universidades extranjeras, por lo que se constituyen como personalidad jurídica de propiedad internacional. Entre ellas se encuentra la Universidad SEK, organización fundada en España, que abarca cursos desde preescolar a universitarios. En América Latina tiene actividades en Chile, Guatemala, Panamá, Costa Rica, Ecuador,

---

25 De los 53 estudiantes que asistieron al máster en el primer y segundo ciclo, el 52,8% son argentinos de diversas provincias, el 20,7% provienen de otros países de Latinoamérica, entre los que se encuentran estudiantes de Bolivia, Colombia, México, Perú, Venezuela y Brasil, y el resto son europeos, entre los que se destacan los italianos (24,5% del total de alumnos), si bien Suecia, Francia y Portugal también están o han estado representados en la sede Buenos Aires de la Universidad de Bologna.

26 El Centro de Investigación también ha firmado un Convenio con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Gobierno Argentino (INDEC) a fin de llevar a cabo un proyecto comparativo para el estudio de la formación y distribución del ingreso, la riqueza y el capital humano en Argentina e Italia. Se ha iniciado también un proyecto de investigación sobre las perspectivas de cooperación industrial entre Italia y los principales países del MERCOSUR.



Paraguay y República Dominicana. Actualmente tiene universidades situadas en Ecuador, Chile y España (González, 2004).

#### PROGRAMAS ARTICULADOS Y ALIANZAS

En este caso, no se trata necesariamente de nuevos proveedores, sino también de proveedores ya existentes, muchas veces con nuevas formas de suministro.

Como se indicó en el Gráfico 1, en esta categoría el mayor porcentaje corresponde a programas europeos, básicamente españoles; después sigue EE.UU. y por último América Latina. Entre las universidades españolas más mencionadas, se encuentran la Universidad de Salamanca, la Universidad Politécnica de Valencia, la Universidad de Barcelona, la Universidad de Sevilla, la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Empresa. Entre las instituciones norteamericanas, se mencionan: Columbia University, Florida University, Nova Southeastern University, Berkeley, Pittsburgh, etc. En todos los casos, se observa mucha diversidad distribuida por todos los países, es decir que no necesariamente se repiten las mismas instituciones.

En el caso de América Latina, las instituciones cubanas han sido bastante mencionadas. Entre ellas, el Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría y el Centro Nacional de Perfeccionamiento, entre otras. En Chile, la Universidad de Chile, la Universidad de las Américas y la Universidad Técnica Federico Santa María, entre otras.

Por otro lado, existen en América Latina instituciones que tienen carácter regional, tales como la Universidad Andina Simón Bolívar, FLACSO, CLACSO, INCAE, la Escuela Agrícola Panamericana, la Asociación Universitaria Iberoamericana de Posgrado y la Universidad Latinoamericana del Caribe.

El comportamiento de las articulaciones y/o alianzas entre los países es muy disímil de uno a otro país. Al realizar un análisis de dos de los países que mejor información presentan en este rubro, Argentina y México, no se observan nuevos proveedores, sino nuevas formas de suministro con proveedores existentes. En el caso de México, se registraron más articulaciones de programas entre instituciones públicas que en el caso de Argentina. Pero en ambos países se observan diferentes formas de combinación entre lo público y lo privado<sup>27</sup> (García Guadilla, Didou y Marquis, 2002).

---

27 Mixtas públicas-privadas en México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) (privado) con Texas A&M (pública) y Universidad de Wisconsin (pública); FLACSO (internacional-autónomo) con U. Complutense (pública); Universidad de las Américas (privada) con Texas A&M (pública); Universidad de las Américas, Puebla (privada) con Texas Tech University (pública) y Universidad de Reims (pública);

## CONVENIOS

Como se indicó en el Cuadro 1, los convenios siguen siendo el mecanismo más frecuente de internacionalización entre las instituciones. Este mecanismo, que representa la forma tradicional de internacionalización académica, sigue siendo la práctica más común en América Latina en sus relaciones con el mundo académico externo. Por otro lado, en esta categoría es donde los porcentajes son más altos para los acuerdos de los propios países de América Latina. Luego figura Europa, especialmente España, y por último, en grado menor, EE.UU.

## COSTOS DE MATRÍCULA DE ALGUNOS DE LOS NUEVOS PROVEEDORES

Existe poca información en relación a los costos. Sin embargo, es posible tener idea de los mismos con la información que contamos.

En el caso de Bolivia, se presenta la siguiente información con respecto a los nuevos proveedores extranjeros en el país: en cuatro casos se encontró que el costo de matrícula era menor a 1.000 dólares; en otros cuatro casos el costo oscilaba entre 1.000 y 3.000 dólares; en siete casos, entre 5.000 y 10.000 dólares, y un caso presentaba un costo mayor a 10.000 dólares. Sin embargo, lo más frecuente (veinte casos) es encontrar costos entre 3.000 y 5.000 dólares. Estos costos parecen ser menores que lo que cuesta la matrícula en algunas universidades privadas, pues en la Universidad Católica Boliviana el costo de una maestría asciende a 9.000 dólares, “muy por encima de otra ofertada por la Fundación Universitaria Iberoamericana que cuesta 5.000 dólares y, a través de un servicio de beca, sólo llega a 1.400 dólares” (Peña Davidson et al., 2004: 48).

En Centroamérica, región donde existen varios nuevos proveedores extranjeros, los costos son los siguientes: Atlantic International University, entre 4.200 y 5.200 dólares, dependiendo del grado; UNED, España, entre 50 y 154 dólares para diplomados; INTEC-Monterrey, entre 930 y 2.070 dólares, dependiendo del grado; Pontificia Universidad Católica de Chile, 25.000 dólares por maestría (incluye libros y pasajes con estadía en Chile durante la semana residencial); Grupo Santillana, España, entre 3.500 y 6.500 dólares por maestrías; Columbus University, entre 1.512 y 2.616 dólares, dependiendo del grado; Universidad de Texas A&M, 5.775 dólares por maestría (Estrada y Luna, 2004).

---

Universidad del Valle de México (privada) con Miami Dade Community College (público); Red Universitaria Franco Mexicana de Cooperación doctoral y posdoctoral (Didou, 2002). Mixtas públicas-privadas en Argentina: Universidad Nacional de San Martín (pública) con Georgetown University (privada); Universidad de Belgrano (privada) con Universidad de Barcelona (pública); Universidad de Belgrano (privada) con Universidad Politécnica de Madrid (pública) (Marquis, 2002).

En Colombia, se publicitan cantidad de programas a distancia extranjeros. Durante 2003 se ofertaron 121 programas con la siguiente procedencia: 74 instituciones de EE.UU. y 24 de España. Los siguen Reino Unido, Nueva Zelanda, México, Perú, Chile, Canadá, Argentina, Irlanda, Australia y Panamá, y otros en cuyos casos no se identifica sede principal o país de origen. Los costos que se registraron fueron: Universidad de Madison, entre 1.975 y 2.775 dólares, dependiendo del grado; Tecnológico de Monterrey, entre 943 y 3.100 dólares, dependiendo del grado; Phoenix University, entre 440 dólares/hora crédito hasta 620 dólares/hora crédito, dependiendo del grado (Zarur Miranda, 2004).

En Perú se reportan los siguientes costos en el ámbito de posgrados: Instituto de la Empresa de Madrid, entre 19.850 y 33.850 euros, dependiendo del grado; Universidad Adolfo Ibáñez, de Chile, entre 19.000 y 22.000 dólares dependiendo del grado; Duke University, 29.600 dólares por maestría (Llaque Ramos, 2004).

#### MECANISMOS DE REGULACIÓN, GARANTÍA DE CALIDAD Y SISTEMAS DE ACREDITACIÓN

Uno de los principales problemas que surge en la situación de nuevos proveedores es la vulnerabilidad que tienen los países –especialmente los receptores– frente a instituciones que emiten títulos y que no tienen ninguna garantía de calidad, que han sido llamadas fábricas de diplomas.

La mayoría de los países latinoamericanos, con muchos esfuerzos y grandes tensiones, lograron desarrollar sistemas nacionales de evaluación y/o acreditación en la década del noventa. Ahora bien, la mayoría de los países que lograron crear estos sistemas no incluyeron mecanismos de regulación para los proveedores extranjeros, y, cuando de alguna manera los incorporan, ello no necesariamente garantiza su aplicación. Por ejemplo, en el caso argentino –señala Marquis (2002)– existe desde 1998 una resolución que regula la oferta educativa a distancia; sin embargo, la misma no se aplica cuando la universidad extranjera no se instala en el país porque la oferta se realiza vía Internet. En estos casos, la ley argentina no puede alcanzar a la institución, lo que impide no sólo prohibirla, sino también regularla o condicionar su funcionamiento. Por su parte, en Brasil existe desde 1997 una resolución que afirma que no serán revalidados ni reconocidos los diplomas de grado y posgrado obtenidos a través de cursos suministrados en Brasil por instituciones extranjeras en las modalidades semi-presenciales o a distancia, o mediante cualquier forma de asociación con instituciones brasileñas sin una debida autorización del poder público. Sin embargo, la American World University (AWU) no consideró aplicable a su caso esta resolución, y las explicaciones fueron que su sede no está instalada en Brasil, sino en el Estado de Iowa y en Hawai (EE.UU.) y que, por tan-

to, no administra clases en Brasil, ya que sus estudiantes se matriculan en AWU (EE.UU.) y no en una institución brasileña (Marquis, 2002).

Brasil ha sido, aparentemente, uno de los países que ha adoptado una posición bastante vigilante, con ánimo de preservar la calidad de sus instituciones a través de sus mecanismos de acreditación. En este sentido, el Ministerio de Educación, a través de su página de Internet, suministra información sobre las instituciones autorizadas a nivel de pregrado, y el CAPES<sup>28</sup> lo hace para los cursos de posgrado. No obstante estos esfuerzos, el Ministerio de Educación de Brasil estima que alrededor de 4 mil estudiantes están actualmente matriculados en cursos irregulares. Por otro lado, el Consejo Nacional de Educación y de la Cámara de Educación Superior exigió en abril de 2001 que los cursos de posgrado ofrecidos en el país por instituciones extranjeras, directamente o mediante convenio con instituciones nacionales, suspendieran el proceso de admisión de nuevos alumnos<sup>29</sup>. A su vez, este país tomó la decisión de suspender la concesión de nuevas becas de estudio a ciertos establecimientos extranjeros (Marquis, 2002).

Sin embargo, aunque las medidas defensivas pueden ser efectivas en el corto plazo, el proteccionismo es una solución muy limitada, sobre todo cuando se trata de procesos que traspasan las fronteras nacionales. Es aquí donde entra a jugar un papel fundamental la provisión de marcos internacionales para la regulación y sobre todo transparencia de la educación transnacional, pues la vulnerabilidad de los países –especialmente los receptores– frente a los nuevos proveedores que emiten títulos sin garantía es una realidad. Existe una investigación del propio Estado norteamericano en la que se están cuestionando alrededor de doscientas instituciones fraudulentas<sup>30</sup>.

#### PROCESOS NUEVOS Y COMPLEJOS QUE AMERITAN NUEVAS CONCEPTUALIZACIONES

Como se ha podido observar a partir de lo presentado en puntos anteriores, especialmente en el caso de nuevos proveedores extranjeros, los procesos transnacionales sobrepasan la capacidad de actuar de los estados. Es por ello que existe presión hacia los organismos internacionales para que asuman la responsabilidad de hacer valer la educación

28 Organismo encargado de coordinar los posgrados en Brasil.

29 Entre ellos, un latinoamericano, diez españoles, dos franceses y dos portugueses. Esta medida sólo afecta a los cursos semi-presenciales irregulares ofrecidos por las instituciones; en nada perjudica a los cursos que usan la misma modalidad pero cumplen con las normas establecidas por el CAPES y son evaluados por esa institución.

30 GAO, United Status General Accounting Office, Washington. Carta del 21 de noviembre de 2002. Asunto: Purchases of Degree from Diploma Mills.

como bien público, de manera que ayuden a manejar apropiadamente los complejos procesos que plantea la implacable transnacionalización del conocimiento.

También se hace necesario tomar en cuenta que muchas de las conceptualizaciones que fueron útiles para contextos anteriores ya no lo son, y en este sentido se debe entender que las dicotomías no están resultando beneficiosas para comprender la complejidad de los nuevos procesos, donde los elementos se combinan de maneras inéditas. En este sentido, son necesarios nuevos conceptos analíticos que logren superar las dicotomías rígidas como público-privado, gratuito-no gratuito, transnacional-nacional, ya que las nuevas realidades son mucho más complejas. En el caso que nos ocupa tenemos los siguientes ejemplos. Por un lado, y tal como ha sido señalado por algunos autores que han estudiado los nuevos proveedores (Peña Davidson et al., 2004), se ha encontrado que a veces el costo de matrícula de lo privado nacional es más elevado que el de lo privado internacional y no necesariamente es de mayor calidad. Por otro lado, se ha observado en este trabajo que las articulaciones entre instituciones nacionales y extranjeras son a veces mixtas en el sentido de lo privado y lo público, y una institución que es pública a nivel nacional puede actuar como privada –vendiendo sus servicios– cuando establece acuerdos con instituciones extranjeras. Esto es, los acuerdos pueden ser cooperativos o mercantiles, independientemente de que el perfil de la institución proveedora sea privado o público, nacional o transnacional. De hecho, un ejemplo es el proyecto del MIT de poner en línea sus cursos de forma gratuita. Hay espacio, pues, para que una agenda de bien público pueda ser compartida con proveedores privados.

## ACUERDOS COMERCIALES Y EDUCACIÓN SUPERIOR: GATS Y ALCA

Independientemente de los procesos de internacionalización que se están llevando a cabo a través de distintas fórmulas –que, como se pudo observar, en muchos casos están siendo ocupados por nuevos proveedores–, se está negociando el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), única organización internacional global que discute las reglas del comercio entre naciones.

En el seno de la OMC se discuten los acuerdos que han sido negociados y firmados por la mayoría de las naciones comercializadoras del mundo y ratificados por sus respectivos parlamentos. Hasta ahora son 144 los países miembros de la OMC. En ese número están comprendidos todos los países de América Latina, incluido Cuba. El GATS es uno de los acuerdos clave realizado por la OMC, que se negoció en

la Ronda de Uruguay y entró en vigencia en 1995. Es un acuerdo legal multilateral, de carácter ejecutorio, que se refiere al comercio internacional de servicios. La educación superior forma parte del sector educativo, el cual integra uno de los doce amplios sectores contemplados en el acuerdo.

Por su parte, las negociaciones del ALCA comenzaron en 1994 con la celebración de la Primera Cumbre de las Américas en Miami. Desde entonces, los países de la región (EE.UU., Canadá, los países latinoamericanos, excepto Cuba, y otros diez países caribeños) se han incorporado a la iniciativa, principalmente promovida por EE.UU. a través de la OEA<sup>31</sup>. Después de la cumbre de Miami se han realizado cuatro reuniones ministeriales, y en la última se estableció que a más tardar en diciembre de 2005 debía firmarse la versión final.

Los acuerdos del ALCA están relacionados con el GATS, en la medida en que entre los principios del acuerdo del ALCA se incluye la congruencia de los derechos y obligaciones con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio, lo que significa que en la negociación del comercio de servicios del ALCA se siguen los procedimientos convenidos en el GATS. Según Rodríguez (2004a), como ambos acuerdos están en proceso, es probable que se influyan mutuamente: que las negociaciones en el marco de la OMC marquen pautas en la definición del ALCA, y que este último opere como mecanismo para apoyar posturas dentro del acuerdo mundial. Así, por ejemplo, lo que se firme en el GATS seguramente pasará al capítulo del ALCA, pero también lo que se convenga en materia de servicios dentro del acuerdo hemisférico servirá para redondear el enfoque y contenido del GATS.

El GATS contempla doce servicios, entre ellos el educativo, y establece una serie de obligaciones que rigen para todos los miembros. En cuanto a las incondicionales, la obligación de la “nación más favorecida” implica tratar por igual a todos los socios. En lo que respecta a las obligaciones condicionales:

- El grado y dimensión de la obligación es determinado por el país.
- Acceso al Mercado: cada país determinará unas restricciones para cada sector comprometido.
- Tratamiento Nacional: implica el mismo tratamiento para proveedores extranjeros y nacionales.

Las formas de comercio, que rigen tanto para el GATS como para el ALCA, más comúnmente llamadas en el acuerdo “formas de su-

---

31 Roberto Rodríguez (2004a) ha analizado detenidamente las relaciones entre el ALCA y la educación superior. Este punto se apoya en sus planteamientos.

ministro”, son las siguientes: suministro más allá de las fronteras; consumo en el extranjero; presencia comercial; presencia de personas naturales.

Lo más importante es que cada país debe saber lo que le conviene para determinar el grado en el cual permitirá que los proveedores extranjeros tengan derecho al mercado interno. Por ejemplo, México, en el modo de presencia comercial, ha determinado que la inversión extranjera llegue sólo a 49% del capital registrado de las empresas, y además se necesita autorización previa.

Hasta 2002, 42 países pertenecientes a la OMC habían establecido compromisos con al menos algún sector educativo; 32 países (22% de los países miembros de la OMC) habían suscripto compromisos en educación superior: doce de la Unión Europea y dos de América Latina (México y Panamá); y la mayoría de los miembros de la OCDE (25 países de 30) habían contraído compromisos en servicios educativos (entre ellos, 12 de la Unión Europea). En América Latina, sólo México y Panamá han concertado compromisos en educación superior.

## ESCENARIOS QUE CONTRIBUYEN A VISUALIZAR DIFERENTES OPCIONES

En los puntos anteriores se han podido identificar dos tipos de dinámicas: por un lado, la de los mercados. Tanto la de nuevos proveedores lucrativos emergentes en materia educativa, en que la realidad del mercado se va imponiendo por los hechos, como la de los acuerdos comerciales que se están discutiendo, y que –en muchos casos– los gobiernos se están preparando para concretar. Por otro lado, las posiciones de asociaciones del mundo académico que, a través de sus declaraciones, se han constituido en críticas de los acuerdos comerciales. En el caso de las asociaciones de América Latina, se señalan fundamentalmente la vulnerabilidad de nuestros países ante la penetración indiscriminada de ofertas educativas y la percepción de nuestros países como objetivos de ganancia económica y como consumidores en una situación de grandes asimetrías en las posibilidades de ofrecimiento de servicios.

Frente a estas dos dinámicas, la del mercado con su implacable agenda y la de la crítica necesaria, es urgente, a nivel internacional, regional y nacional, favorecer la posibilidad de un tercer espacio donde sea posible construir opciones deseables que puedan plantearse como alternativas a las que, de otra manera, la realidad se seguirá imponiendo, y llegará de manera sorpresiva, sin haberlo anticipado, como ha sucedido en América Latina con el enorme crecimiento del sector privado de educación superior.

En otras oportunidades (García Guadilla, 2002a; 2002b; 2004) se han presentado distintos escenarios frente a la situación actual para visualizar opciones posibles frente a los acuerdos comerciales<sup>32</sup>. Los escenarios fueron elaborados tomando en cuenta dos dimensiones: el tipo de vinculación que los países tienen con la globalización, y el tipo de vinculación que los países tienen con el mercado.

**Cuadro 2**

Posibles escenarios de las instituciones de educación superior en América Latina

Tipo de mercado	Tipo de vinculación con la globalización	
	Globalización con subordinación	Globalización con interacción
Continúa el mercado “indefinido” actual	A	
Mercado regulado por acuerdos educativos		B
Mercado regulado por acuerdos comerciales (como el GATS)	C	D

El escenario A representa la continuación del escenario actual, que es poco sostenible; el escenario B, aunque poco probable a corto plazo, representa indudablemente el escenario deseable; y los escenarios C y D, si las condiciones no cambian, podría interpretarse que representan tendencias bastante probables.

#### GLOBALIZACIÓN CON SUBORDINACIÓN Y MERCADO ACTUAL “INDEFINIDO”

Este escenario sería la continuación del que existe actualmente en América Latina. Es un escenario que no está exento de mercado; esto es, tiene un mercado real aunque vagamente identificado, tanto por el creciente sector privado nacional, como por la emergencia de los nuevos proveedores internacionales.

Por otro lado, en este escenario, la educación, aunque considerada como un “bien de servicio”, no escapa a la condición de mercancía a través de las profesiones en cuyo ejercicio hay una apropiación privada del usufructo de un bien público que es la educación. Esto es, las profesiones, que representan un producto relevante de la educación, aunque no el único, no escapan a las leyes del mercado que identifican el escenario actual.

La continuación de este escenario implica lidiar con un mercado interno que muchos países no han logrado regular, y con la presencia

32 Los escenarios no pretenden ser pronósticos de verdades futuras, pues la realidad es compleja y difícil de predecir; sólo pretenden visualizar ciertas opciones como ayuda para pensar los problemas.



de proveedores externos que están comenzando a competir con las instituciones nacionales.

Todo lo anterior –y muchos otros aspectos que no es posible identificar en este breve trabajo– explica los esfuerzos que se han venido haciendo en América Latina por superar, más que por dar continuidad, a este escenario.

#### GLOBALIZACIÓN CON INTERACCIÓN Y MERCADO REGULADO POR ACUERDOS EDUCATIVOS

En este escenario se trata de armonizar lo público y lo privado, partiendo de considerar a la educación como un bien público, dentro de una concepción de lo educativo dirigida a lograr un desarrollo socialmente sustentable, más equilibrado a nivel del planeta, y con mayor equidad entre los pueblos y dentro de ellos. Una educación que forme ciudadanos responsables en lo local y lo global.

Este es el escenario más deseable, por cuanto las instituciones académicas participarán de la globalización del conocimiento de manera interactiva, absorbiendo conocimiento, pero también produciendo conocimiento relevante para sus sociedades, el cual podrá interactuar con el conocimiento universal. Este es el mejor escenario, tanto para los países no avanzados como para los avanzados, pues cuando las culturas excluyen, pierden; y cuando incluyen, ganan.

En este escenario, se pueden ubicar los acuerdos internacionales, regionales y subregionales que de manera espontánea se han ido creando entre instituciones de distintas partes del mundo, dirigidos a crear mayor interacción, movilidad y flexibilidad entre las partes. En el caso de América Latina, los acuerdos realizados por la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo (AUGM) buscan encarar el estudio de problemas subregionales comunes en áreas prioritarias del desarrollo social, la salud, el medio ambiente y la producción de cultura, donde la integración se plantea como una manera de potenciarse y contar con mayores fortalezas en los procesos de globalización académica. En el caso europeo, es importante mencionar la Convención de Lisboa y el Acuerdo de Bologna, este último dirigido a crear un Área Europea de la Educación Superior para 2010.

Otros procesos y acuerdos internacionales se ubicarían dentro de este escenario, por ejemplo, las actividades, iniciativas y convenciones realizadas por UNESCO, dirigidas a crear instrumentos que favorezcan la educación transnacional. Es alentadora la posición de esta organización en lo que hace a tratar de construir espacios de internacionalización con la presencia de los actores interesados, dirigida a establecer la educación como bien público global. Estas iniciativas deben ser reforzadas con recursos suficientes para que logren responder con mayor celeridad e innovación a las urgencias que demandan las nuevas condiciones.

En este escenario, la calidad es inseparable de la pertinencia, por lo que las evaluaciones institucionales tienen que tomar en cuenta la relevancia que los conocimientos tienen para las sociedades donde están insertas las instituciones, especialmente para el caso de los países más vulnerables. En este escenario se desarrollan sistemas nacionales de calidad en todos los países, pues “aquellos países que no logren tener sistemas que garantizan calidad en la educación superior están destinados a permanecer en la periferia, en la nueva economía global” (Hayward, 2001). Desde estos sistemas nacionales se establecen relaciones de colaboración con los sistemas de evaluación y/o acreditación internacionales.

En este escenario, se desarrollan sistemas internacionales de acreditación que responden a las necesidades del nuevo contexto de globalización. Estas actividades internacionales se realizan con criterios de cooperación que toman en cuenta las diferentes culturas y tradiciones de los países. Todo esto dentro del marco de una política internacional sustentable, que logra manejar adecuadamente a los proveedores transnacionales, conciliando el sector público de la educación superior, el sector privado y el interés y necesidades de las comunidades educativas. La calidad de la educación, así como los intereses de los países con instituciones menos competitivas, pueden ser garantizados a través de instancias transnacionales de acreditación<sup>33</sup>.

#### GLOBALIZACIÓN CON MERCADO REGULADO POR ACUERDOS COMERCIALES (COMO GATS Y ALCA)

En este escenario, la incertidumbre es muy alta debido a que los acuerdos comerciales tratan a los países como si todos fueran iguales, sin tomar en cuenta la vulnerabilidad de muchos de ellos. Por lo tanto, pueden ocurrir dos situaciones: los países no se preparan para enfrentar los acuerdos comerciales, y por ello se prevén pocas posibilidades de aprovechar las ventajas que pueda tener este acuerdo, con el riesgo de sufrir todas las desventajas<sup>34</sup>; o los países estudian y conocen el posible

---

33 Ya se han realizado algunas iniciativas respecto de la necesidad de instancias transnacionales que aseguren la calidad en el contexto de la globalización, como la Reunión de Expertos sobre Impacto de la Globalización en el Aseguramiento de la Calidad, que realizara la UNESCO en París en septiembre de 2001. Sin embargo, se necesita incluir una mayor presencia de países menos avanzados, para que puedan expresarse distintas perspectivas, necesidades e intereses.

34 Entre ellas, invasión de instituciones externas de desconocida calidad, por no haber construido las regulaciones necesarias para protegerse contra ellas y/o no haber realizado acuerdos con las debidas instancias subregionales, regionales o internacionales; mayores dificultades en el desarrollo de los sistemas de educación superior nacionales debido a la fuerte presencia de competencia comercial externa; incremento de la complejidad de los sistemas nacionales de educación superior por la coexistencia de lo interno no resuelto con lo externo desconocido.

impacto de los acuerdos comerciales, manejan adecuadamente las desventajas, y tratan de sacar el máximo provecho de las ventajas.

Sin embargo, tomando en cuenta las condiciones de partida, no es difícil suponer que para la mayoría de los países de la región se requerirían inmensos esfuerzos para que las desventajas no superasen excesivamente las ventajas. La diferencia entre estas dos últimas opciones es que una de ellas puede hacerse con menores niveles de subordinación. ¿Es esto posible? ¿Cuales serían las condiciones? Responder estas preguntas es una responsabilidad impostergerable en estos momentos en América Latina, debido a las implicaciones no muy conocidas que pueden tener estas nuevas fuerzas en los sistemas de educación superior de la región.

### ¿PUEDE SER LA REGIONALIZACIÓN UNA RESPUESTA A LA GLOBALIZACIÓN LUCRATIVA?

Es probable que la realidad no se parezca a ninguno de los escenarios anteriormente descritos, en una situación donde quizás, por primera vez en la época moderna, la comunidad académica no pudiera controlar el monopolio de las decisiones en materia educativa debido a que, como todos sabemos, el valor económico del conocimiento está prevaleciendo en el actual modelo de globalización mercantil.

Lo más probable es que la realidad, en el corto plazo, se parezca más a la combinación de los diferentes escenarios, como sucede en las épocas de transición. Pero, ¿cómo se irán configurando las realidades más allá del corto plazo? ¿No es necesario crear opciones deseables antes de que el mercado se imponga de manera sorpresiva sin que se hayan podido organizar reglas de juego adecuadas para todas las partes implicadas? ¿Cómo captar lo positivo de la globalización del conocimiento de manera que beneficie la interacción sin menospreciar una competitividad que tome en cuenta la pertinencia? ¿Cómo crear políticas en las que la internacionalización cooperativa prevalezca sobre la internacionalización lucrativa, y en las que se enfatice el desarrollo armónico sustentable y “la regulación no esté sometida solamente al Mercado o al Estado, sino también a la Comunidad?” (Santos, 2000).

Una de las formas en las que se están organizando algunos países en materia de educación superior es a través de la “regionalización” como un proceso relacionado con la globalización del conocimiento. Algunos autores consideran el enfoque de la regionalización como un compartimiento de la globalización, en el sentido de que la regionalización es transnacionalización en una escala sub-global de arreglos sociales dentro de áreas adyacentes (Beerens, 2004).

La cuestión central en este debate es que la integración regional se forme sobre la base de articulaciones pluralistas de intereses nacionales, donde los actores e instituciones, aun cuando operan bajo el mando de los estados nacionales, adquieren grados de autonomía y se comportan como actores independientes. El caso de la Unión Europea es un ejemplo de esta forma de actuar. En este sentido, en Europa se están dando los dos procesos simultáneamente: por un lado, la globalización del conocimiento, incluida la firma del GATS que ya ha sido suscripta por 12 miembros de la Unión Europea; y, por otro lado, la regionalización a través de los programas de educación superior; y, en los últimos años, a través del proceso de Bologna<sup>35</sup>.

En este sentido, el secretario general de la Asociación Europea de Universidades señala que el proceso de Bologna para la educación superior está desarrollando una nueva cultura que resulta de mezclar la cultura de convenciones (típica de UNESCO) y la de los acuerdos (típica del Banco Mundial y la OMC). Considera que, para el caso europeo, es deseable que los acuerdos comerciales esperen a que se hayan cumplido otras etapas de cooperación, a través de la confianza creada entre asociados con los mismos intereses (Barblan, 2004).

En América Latina existen dos posiciones. Una de ellas, generalmente vinculada con los ministerios que toman parte en los acuerdos de la OMC, respalda la comercialización transnacional; es una posición cercana a la necesidad de aprobación del acuerdo del GATS. Su argumento es que la ampliación del acceso a la educación superior es muy necesaria en estos países y la participación de proveedores extranjeros puede ayudar a mejorarla. Por otro lado, también se considera la posibilidad de que la competencia de instituciones extranjeras pueda incidir en elevar la productividad de las instituciones locales, especialmente las privadas (Malo, 2004).

Del lado contrario, la posición que critica el crecimiento de la comercialización, y sobre todo el GATS, plantea las siguientes preocupaciones: la dificultad del aseguramiento de la calidad de la oferta foránea; la posibilidad de que se ensanche la brecha entre productores y consumidores, reforzando la capacidad de producir de los países avanzados, incluso importando cerebros de los países consumidores si fuera necesario; y la propensión a un contenido homogéneo de la oferta, lo cual no es deseable en los casos que no responden a carreras estrictamente instrumentales (Dias, 2002a; Panizzi, 2004).

---

35 "En la Unión Europea, tanto las iniciativas de educación superior e investigación como el proceso de Bologna, han cambiado el mapa institucional de la educación superior en Europa, añadiendo algunas asociaciones transnacionales, cooperaciones bilaterales y multilaterales, a la realidad existente" (Beerens, 2004: 37).

En cada una de las dos posiciones se han acumulado argumentos a favor y en contra, y está resultando difícil encontrar un equilibrio. Debido a que los acontecimientos están en pleno proceso, se plantean discusiones fuertemente polarizadas. Sin embargo, no es difícil suponer que las tendencias de comercialización –con o sin los acuerdos comerciales– van a continuar debido al escenario de globalización mercantil prevaleciente, y muchos se preguntan qué hacer para que, sin negar una sana competitividad, la perspectiva de los negocios no sea la que prevalezca en el mundo educativo.

Algunos autores han planteado la conveniencia de crear para América Latina una regionalización parecida a la del Proceso de Bologna.

Como se pudo observar en el Cuadro 1 de este trabajo, los convenios –basados en la cooperación– constituyen la forma más frecuente de relación dentro de las instituciones académicas de América Latina. Por su parte, la cooperación académica ha sido y sigue siendo la forma más antigua y más importante de relación entre las instituciones, y la forma común, informal y enriquecedora entre los propios académicos como individuos. Es necesario que esta forma de relación prevalezca, independientemente de que una competencia sana se instale para que las instituciones hagan mayores esfuerzos por elevar la calidad, en beneficio de los usuarios y los países.

Una conclusión que surge de este trabajo es la necesidad de pensar la regionalización como una estrategia, entre otras, para que se legitimen instancias que favorezcan el desarrollo de articulaciones, alianzas y convenios que beneficien una internacionalización con cooperación. Esta ha sido la filosofía que prevalece en el desarrollo de la regionalización académica que abandera el diseño de la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo. En estos momentos sería muy positivo hacer una evaluación de este tipo de asociación, pues, una vez identificados los avances y obstáculos, se podría llegar a diseñar un modelo para ser replicado en otras subregiones como la CAN, el Caribe y CSUCA, sin descartar una asociación que imbrique a todas, a través de un proceso a largo plazo, como el de Bologna.

Por último, a nivel internacional, es necesario seguir insistiendo en desarrollar una agenda de globalización con formas de inclusión inteligibles, que tenga como fin la democracia a nivel global. En este sentido, organismos internacionales como UNESCO están auspiciando debates acerca de la necesaria defensa de la educación como bien público global, bien público no en el sentido de lo privado o público tradicional, en términos de los proveedores, sino en el sentido de los fines de la educación, en el sentido de tomar en cuenta la construcción de ciudadanía (nacional y global) y no solamente la enseñanza de competencias. Todo esto con el fin de que la corriente del comercio de servicios se supedite a los valores del bien público global, y no al revés. Esto debe hacerse con

mucha premura pues existen muchos riesgos, pero también muchas oportunidades, asociados con esta temática (Knight, 2004), siendo el mayor riesgo dejar que opciones no deseables se nos impongan.

## BIBLIOGRAFÍA

- AIU 2002 “Joint Declaration on Higher Education and the General Agreement on Trade in Services” en *News*, marzo, Vol. 8, Nº 1.
- Altbach, P. 2001 “Higher education and the WTO: Globalization Run Amok” en *International Higher Education*, primavera.
- Altbach, P. 2002 “Perspectives on internationalizing higher education” en *International Higher Education*, primavera, Nº 27.
- Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC), American Council on Education (ACE), European University Association (EUA), Council for Higher Education Accreditation (CHEA) 2001 “Joint Declaration on Higher Education and the General Agreement on Trade in Services”.
- Barblan, A. 2004 “Prestación de servicios de educación superior a nivel internacional. ¿Necesitan las universidades el GATS?” en García Guadilla, C. (coord.) *El difícil equilibrio: La educación superior entre bien público y comercio de servicios. Implicaciones del AGCS (GATS)* (Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha).
- Beerens, H. J. J.G. 2004 *Global opportunities and institutional embeddedness. Higher Education Consortia in Europe and Southeast Asia* (Center for Higher Education Policy Studies, CHEPS).
- Bravo Villar, N. 2004 “Internacionalización y nuevos proveedores de la educación superior en Ecuador”. Documento presentado en el Seminario Regional La Educación Superior Transnacional: Nuevos Retos en un Mundo Global, IESALC/UNESCO, Caracas.
- Breton, G. y Lambert, M. (orgs.) 2003 *Globalisation et universités. Nouvel espace, nouveaux acteurs* (Québec : UNESCO/Les Presse de l'Université Laval).
- Brezzo, R. 2003 “Nuevos proveedores externos de educación en Uruguay”. Documento presentado en el Seminario Regional La Educación Superior Transnacional: Nuevos Retos en un Mundo Global, IESALC/UNESCO, Caracas.
- Camarena, T. 2004 “Internacionalización de la educación superior en la República Dominicana”. Documento presentado en el Seminario Regional La Educación Superior Transnacional: Nuevos Retos en un Mundo Global, IESALC/UNESCO, Caracas.
- Cunningham, S. et al. 2000 “The business of borderless education”, Department of Education, Training and Youth Affairs, Canberra, Australia.

- Davis, D.; Olsen, A. y Böhm, A. 2000 *Transnational Education: Providers, Partners and Policy. A research study* (Brisbane: IDP Education Australia).
- De Wit, H. (ed.) 1995 *Strategies for Internationalisation of Higher Education: A Comparative Study of Australia, Canada, Europe, and the United States* (Amsterdam: European Association for International Education/IMBE-OECD).
- Denman, B. 2002 "Globalisation and the emergence of International Consortia In Higher Education", University of Sydney.
- Dias, M. A. 2002a "Educação Superior: bem público ou serviço comercial regulamentado pela OMC?". Ponencia dictada en la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, Porto Alegre, 25-27 de abril.
- Dias, M. A. 2002b "Some Aspects of the Impact of Globalization in Higher Education on Developing Countries". First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education, UNESCO, París.
- Didou, S. 2000 *Sociedad del conocimiento e internacionalización de la educación superior en México* (México DF: ANUIES).
- Didou, S. 2002 *Transnacionalización de la educación superior, aseguramiento de la calidad y acreditación en México* (Caracas: IESALC/UNESCO).
- Didou, S.; García Guadilla, C. y Muñoz, L. 2004 "Assurance qualité, accréditation de l'enseignement supérieur et certification des compétences en Amérique latine". Seconde Reunion du Forum Mondial sur les Dimensions Internationales de l'Assurance Qualité, l'Accreditation et la Reconnaissance des Diplômes, UNESCO, París.
- Estrada, M. y Luna, J. G. 2004 "Internacionalización de la educación superior: nuevos proveedores externos en Centroamérica". Documento presentado en el Seminario Regional La Educación Superior Transnacional: Nuevos Retos en un Mundo Global, IESALC/UNESCO, Caracas.
- EUA Secretariat 2001 "What is GATS (WTO) and what are the possible implications for higher education in Europe?". Memo 21-5-01, European University Association, Ginebra.
- Gacel-Ávila, J. 1999 *Internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe. Reflexiones y Lineamientos* (Guadalajara: OUI-AMPEI).
- Galmés, M. 2004 "La Organización Mundial del Comercio y la educación superior" en *Demos*, Segunda Época, Año 1, N° 2-3.
- García de Fanelli, A. M. 1999 "La educación transnacional: la experiencia extranjera y lecciones para el diseño de una política de regulación en la Argentina" (Buenos Aires: CONEAU).

- García Guadilla, C. 2000 *Comparative higher education in Latin America. Quantitative aspects* (Caracas: IESALC/UNESCO).
- García Guadilla, C. 2002a "Acuerdo General para el Comercio de Servicios y Educación Superior en América Latina". Trabajo preparado para la Convención de Universidades Miembros de Columbus, París.
- García Guadilla, C. 2002b *Tensiones y transiciones. Educación superior latinoamericana en los albores del tercer milenio* (Caracas: CENDES/ Nueva Sociedad).
- García Guadilla, C. (coord.) 2004 *El difícil equilibrio: la educación superior como bien público y comercio de servicios. Implicaciones del AGCS (GATS)* (Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha).
- García Guadilla, C.; Didou, S. y Marquis, C. 2002 "New providers, transnational education and accreditation of higher education in Latin America". First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education, UNESCO, París, 17-18 de octubre.
- González, E. 2004 "Los nuevos proveedores externos de educación superior en Chile". Documento presentado en el Seminario Regional La Educación Superior Transnacional: Nuevos Retos en un Mundo Global, IESALC/UNESCO, Caracas.
- Hayward, F. 2001 "Finding a common voice for accreditation internationally". Paper at the CHEA Enhancing Usefulness Conference, Chicago, 28-29 de junio.
- International Higher Education* 2004 "African Declaration on GATS and Internationalization" (Boston: Center for International Higher Education) N° 26, verano.
- Kaul, I. 2000 "Perspectives pour la coopération internationale. Biens publics globaux, un concept révolutionnaire" en *Le Monde diplomatique*, junio.
- Knight, J. 2002 "GATS - Higher Education Implications, Opinions and Questions". First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education, UNESCO, Paris.
- Knight, J. 2004 "Comercialización de servicios de educación superior. Implicaciones del AGCS" en García Guadilla, C. (coord.) *El difícil equilibrio: La educación superior entre bien público y comercio de servicios. Implicaciones del AGCS (GATS)* (Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha).
- Levy, D. 2002 "Unanticipated development: perspectives on private higher education's emerging roles". Program for Research on Private Higher Education, Working Paper N° 1, Albany.
- Llaque Ramos, L. J. 2004 "Internacionalización de nuevos proveedores en la educación superior en el Perú". Documento presentado en el



- Seminario Regional La Educación Superior Transnacional: Nuevos Retos en un Mundo Global, IESALC/UNESCO, Caracas.
- Malo, S. 2004 “La comercialización de la educación superior” en García Guadilla, C. (coord.) *El difícil equilibrio: La educación superior entre bien público y comercio de servicios. Implicaciones del AGCS (GATS)* (Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha).
- Marquis, C. 2002 “Nuevos proveedores de educación superior en Argentina y Brasil”. Documento de Trabajo, IESALC/UNESCO, Caracas.
- Neave, G. 2001 *Educación superior: historia y política. Estudios comparados sobre la universidad contemporánea* (Barcelona: Gedisa).
- Newman, F. y Couturier, L. K. 2001 “The new competitive arena: market forces invade the academy” en *The futures project: policy for higher education in a changing world* (Brown University).
- Newman, F. y Couturier, L. K. 2002 “Trading public good in the higher education market” en *The Observatory*, enero.
- Nyborg, P. 2002 “GATS in the light of increasing internationalisation of higher education. Quality assurance and recognition”. Document prepared for the OECD/US Forum on Trade in Educational Services, Washington, 23-24 de mayo.
- OECD 2000 *GATS: The case for open services markets* (París).
- OECD 2001a “Open services markets matter” en *Observer*, octubre.
- OECD 2001b “Trade in educational services: Trends and emerging issues”. Working Paper, París, Francia.
- OECD 2002 “Indicators on internationalisation and trade of post-secondary education”, Forum on Trade in Educational Services, Washington, 23-24 de mayo.
- OECD/CERI 2002 “Current Commitments under the GATS in Educational Services”, Forum on Trade in Educational Services, Washington, 23-24 de mayo.
- Panizzi, W. M. 2004 “La educación superior como ‘servicio comercial’. ¿Desafío o amenaza?” en García Guadilla, C. (coord.) *El difícil equilibrio: La educación superior entre bien público y comercio de servicios. Implicaciones del AGCS (GATS)* (Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha).
- Peña Davidson, M. et al. 2004 “Nuevos proveedores externos de educación superior en Bolivia”. Documento presentado en el Seminario Regional La Educación Superior Transnacional: Nuevos Retos en un Mundo Global, IESALC/UNESCO, Caracas.
- Quintana, C. et al. 2004 “La internacionalización de la educación superior y los nuevos proveedores de educación en Paraguay”. Documento presentado en el Seminario Regional La Educación Superior

- Transnacional: Nuevos Retos en un Mundo Global, IESALC/ UNESCO, Caracas.
- Rodríguez, R. 2001 “La educación superior y el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores”. Presentado en XX Asamblea General de CLACSO, México.
- Rodríguez, R. 2004a “El Área de Libre Comercio de las Américas y las universidades”. Documento presentado en el Seminario Regional La Educación Superior Transnacional: Nuevos Retos en un Mundo Global, IESALC/UNESCO, Caracas.
- Rodríguez, R. 2004b “Inversión extranjera directa en educación superior. El caso de México” en *Revista Educación Superior*, Vol. XXXIII, N° 130, abril-junio.
- Santos, B. de Sousa 2000 *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência* (São Paulo: Cortez).
- Sauve, P. 2002 “Trade, education and the GATS: what’s in, what’s out, what’s all the fuss about?”, Forum on Trade in Educational Services, Washington, 23-24 de mayo.
- Scott, P. (ed.) 1998 *The globalization of higher education* (Buckingham: The Society for Research into Higher Education/Open University Press).
- The Chronicle of Higher Education* 2002, 8 de enero.
- UNESCO 2000 *Culture, trade and globalization* (París).
- Van Damme, D. 2001 “Higher education in the age of globalization: The need for a new regulatory framework for recognition, quality assurance and accreditation”, UNESCO, París.
- Van Damme, D. 2002 “Trends and models in international quality assurance and accreditation in higher education in relation to trade in education services”, Forum on Trade in Educational Services, Washington, 23-24 de mayo.
- Van der Wende, M. 2002 “The role of US higher education in the global e-learning market”, Research & Occasional Paper Series, CSHE.
- Verger, J. 1989 “Les universités médiévales: intérêt et limites d’une histoire quantitative (Notes a propos d’une enquête sur les universités du Midi de la France a la fin du Moyen Age)” en Julia, Dominique y Revel, Jacques *Les universités européennes du XVI au XVIII siècle. Histoire sociale des populations étudiantes* (París: École des Hautes Études en Sciences Sociales).
- Vlasceanu, L. 2002 “Coping with uncertainties in higher education: the clash between academic traditions, markets and GATS”. First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education, UNESCO, París.
- WTO 1994 “The General Agreement on Trade in Services. Objectives, coverage and disciplines”. Preparado por el Secretariado de la OMC. En <[www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/el\\_GATSqa\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/el_GATSqa_e.htm)>.

WTO 1998 "Education Services. Background Note by the Secretariat".  
Council for Trade in Services, S/C/W/49, Ginebra.

WTO 1999 "The WTO in Brief". Preparado por el Secretariado de la OMC,  
Ginebra.

Zarur Miranda, X. 2004 "Los nuevos proveedores externos de educación  
superior en Colombia". Documento presentado en el Seminario  
Regional La Educación Superior Transnacional: Nuevos Retos en  
un Mundo Global, IESALC/UNESCO, Caracas.

JOSÉ DIAS SOBRINHO\*

## PARADIGMAS E POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

### AUTONOMIA E HETERONOMIA

#### AVALIAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Há uma forte interatuação entre as transformações que ocorrem na educação superior e na sociedade; há uma estreita ligação entre essas transformações e as políticas de avaliação. A educação superior tem um grande valor de transformação social e econômica. Suas transformações são em grande parte impulsionadas pelas configurações que as sociedades vão adquirindo ao longo dos tempos. Por outro lado, a educação superior produz importantes efeitos não somente porque forma os profissionais, constrói os conhecimentos e técnicas que intervêm na economia e na qualidade de vida dos indivíduos, mas também porque atua na configuração ideológica da cidadania pública. Por isso ocupa um lugar central nas disputas de forças, de muitas dimensões e sentidos, que atravessam as sociedades. Em outras palavras, a avaliação opera como eixo das configurações desenhadas para os sistemas e as instituições de educação superior, no quadro mais amplo das transfor-

\* Professor titular da Unicamp (atualmente aposentado, colaborador voluntário). Professor do Curso de Pós-Graduação em Educação da UNISO. Autor de vários livros sobre avaliação da educação superior.

mações econômicas, sociais, culturais e políticas. É preciso reconhecer que, além de apresentar um valor didático-pedagógico, a avaliação da educação é também uma política pública e assim deve ser tratada.

Nem todas as reformas em educação produzem mudanças, da mesma forma que nem todas as mudanças produzem reformas. Algumas mudanças em educação são processos socioeducativos de longa duração. Alguns deles, iniciados há vários séculos, se aceleram nos últimos anos. São os casos dos processos de alfabetização, da ampliação da escolarização e dos processos de inclusão, da feminização em algumas profissões, etc. Outras mudanças resultam de reformas legais e burocráticas, como são as leis orgânicas ou de bases, que buscam regular o local, ou seja, as instituições e suas formas de organização, a normas e diretrizes gerais.

Há mudanças derivadas das tendências pedagógicas –e estas se inserem sempre em orientações filosóficas e políticas mais amplas. Disto são exemplos as mudanças curriculares e as inovações metodológicas, especialmente aquelas derivadas das possibilidades abertas pelas novas tecnologias. Há mudanças que se articulam a transformações na política e na economia –e essas em geral são as que levam maior carga de conflitos e interesses. Em poucas palavras, as transformações em educação apresentam várias dimensões e produzem impactos de diversa natureza na concepção e na organização das instituições e dos sistemas educativos e devem ser entendidas como fazendo parte de complexos dinamismos sociais, econômicos e políticos.

Como o econômico adquire hoje importante centralidade em todos os países envolvidos na teia da globalização, é fácil entender que as transformações da educação superior que estão se realizando estejam também fortemente marcadas pelo valor e pela ideologia do mercado e do individualismo ou do sucesso individual. E a avaliação da educação superior não é infensa a essa lógica do predomínio do valor econômico, especialmente em momentos de crise.

Nos últimos decênios, as transformações têm sido aceleradas e mundiais. Por isso, as mudanças que ocorrem na educação superior também carregam essas características de rapidez e de implicação internacional ou transnacional.

Em todos os momentos de crise –social, política, econômica, de valores– costuma-se atribuir à educação a culpa original. O fenômeno e o discurso, com poucas variações, são conhecidos: se as coisas vão mal na economia, se os políticos não conseguem assegurar um mínimo de confiança, enfim, se há crises gerais e de graves proporções, é porque a educação não apresenta qualidade, não tem eficácia e eficiência, está desligada dos problemas da economia, tem pouca utilidade para a indústria, é lenta e perdulária e assim por diante. A necessidade de reformar a educação ganha caráter de agenda política prioritária.

Nos momentos de graves crises e culpabilização da educação, os governos tratam de efetuar alterações nos currículos, medidas relativas à formação de professores –estes considerados os principais culpados– transformações nas formas organizativas e nas relações entre instituições e o Estado, mudanças na legislação, nos financiamentos e, sobretudo, implantação de controles mediante várias modalidades havidas como avaliação. Assim é que certa avaliação tem apresentado estreita conexão com a crise, mais propriamente com o controle da crise. Esse nexó define a concepção de avaliação que em geral os governos praticam de modo preponderante. Avaliação, nessa lógica e nesse cenário, tem mais fortemente o sentido de controle.

Este enfoque de avaliação como controle não é, como qualquer outro, isento de sentidos políticos e de concepções de vida. Todos os modelos de avaliação de educação superior se baseiam em diferentes epistemologias e referências éticas. Portanto, correspondem a concepções básicas de educação e de sociedade, estão inundadas de ideologias, pesadas de interesses e visões de futuro. Por isso, deve-se reconhecer que a avaliação da educação superior é um campo de conflitos, tensões, disputas de espaço e poder. Isto evidentemente não é exclusividade dela, pois também o é todo fenômeno social. Porém, tanto a educação superior como sua avaliação têm hoje uma centralidade muito grande na economia e nas transformações sociais.

Como em geral ocorre em quase todos os setores da vida nestes tempos de globalização capitalista, é a economia quem mais determina o que tem valor na educação. Um nexó muito forte então se estabelece entre a educação superior e a avaliação, sob a determinação da economia. “É a economia, com seus constrangimentos em matéria orçamentária, que levou o conjunto do setor social a se interessar pela avaliação de seus resultados e de suas práticas” (Le Poulter em Guingouain, 1999: 10).

Nenhuma avaliação, independente de suas motivações e procedimentos, é isenta de valores e subjetividade. Toda a sua operacionalização está carregada de atitudes valorativas, interpretações, interesses e ideologias. Nenhuma avaliação pode ser considerada um processo destacado das realidades históricas e sociais. Ao contrário, como diz Barbier: “a avaliação tem tanto mais valor quanto maior for a sua capacidade de respeitar o caráter social e historicamente situado das ações que se atribui como objeto” (Barbier, 1990: 176).

Não é neutra a opção por um ou outro enfoque de avaliação, não é indiferente uma ou outra prática, não é isenta de interesses e ideologias a adoção de um determinado modelo e a recusa de outros. Importante ter em conta que essas opções ultrapassam de muito a mera questão epistemológica e a simples escolha de um enfoque, de uma metodologia ou de um instrumento. Tem a ver com aquilo que

os indivíduos e os diversos grupos esperam relativamente às suas vidas e à sociedade.

As contradições implicam distintos atores de variados setores e grupos. Como não há homogeneidade nesses grupos e neles não se produzem consensos perfeitos e duradouros a respeito das políticas de educação superior, há que se pensar em contradições internas e externas: contradições entre os distintos grupos da comunidade educativa superior, entre partes dessa comunidade e setores do governo, entre segmentos da administração central, etc. Por essa razão, a avaliação é sempre um campo cheio de conflitos e disputas. As tensões e os problemas mais complicados não são os técnicos, e, sim, tudo aquilo que envolve valores e interesses. Dada a eficácia da avaliação, difíceis são os entendimentos no campo ético-político que a afetam.

Se as comunidades acadêmico-científicas são penetradas de contradições, também é certo que os organismos governamentais dedicados às questões educacionais são dependentes das decisões e orientações de Ministérios do setor econômico e de entidades transnacionais. Em outras palavras, as contradições cruzam os grupos sociais em diversos sentidos e direções, conforme diferentes sejam os interesses e concepções de mundo, conforme distintos sejam os valores e costumes, conforme clara ou imprecisamente se queira a sociedade e o futuro das vidas dos indivíduos e dos grupos humanos. E a determinação de uma avaliação em grande parte se realiza fora dos ambientes educativos, alheios aos sujeitos reais da educação.

Não se pode tratar adequadamente a questão da avaliação da educação superior sem falar dos valores e dos interesses contraditórios e das políticas educacionais que são empreendidas, tendo sempre em conta os eventuais acordos e desacordos entre setores institucionais e não esquecendo os contumazes conflitos e tensões entre boa parte da comunidade educativa e os governos, entre as administrações locais e as centrais, que acabam produzindo quase sempre uma considerável perda de autonomia das instituições de educação superior. Por tudo isso, não se pode compreender as diversas perspectivas de avaliação da educação superior sem também considerar as transformações que ocorrem nesse nível educacional, em conexão com as mudanças nos âmbitos sociais e econômicos.

## AVALIAÇÃO, CRISE E TRANSFORMAÇÕES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

De uma ou outra forma, a palavra “crise” é bastante familiar à instituição universidade, embora seus conteúdos e formas variem de acordo com os tempos, circunstâncias e lugares. Nos últimos anos, especialmente depois de 1990, a educação superior brasileira, a exemplo do que ocorre em quase toda parte, tem sido pressionada a responder a novas

demandas que se originam nas complexas crises das sociedades e dos governos. Eis algumas delas:

- Cada vez mais, as instituições de educação superior têm necessidade de obter recursos alternativos privados e públicos que lhes assegurem a manutenção e a expansão, em razão dos cortes orçamentários nas públicas e do aumento da competitividade daquelas que se obrigam a submeter-se às leis de mercado.
- Tem aumentado consideravelmente a competitividade entre as instituições de educação superior, cada vez mais assemelhadas a organizações mercantis e crescentemente submetidas à racionalidade gerencial. Por isso, são muito comuns ações e atitudes relacionadas à eficiência, produtividade, empreendedorismo, lucro, etcetera.
- Pode-se observar um importante desvio de referência central ou de finalidade, ou seja, um deslocamento da sociedade ao mercado. O sentido público tem cedido lugar aos interesses privados e à ideologia do sucesso individual. A formação humana, em seu sentido amplo, perde valor ante a capacitação técnica e profissional.
- A organização curricular e as práticas pedagógicas tem se ajustado às características e objetivos de curto prazo do mercado: encurtamento dos tempos de estudo, conhecimento útil, valorização das habilidades adequadas aos empregos em tempos de mudança e alta competitividade.
- As novas demandas e realidades impulsionam também uma grande diversificação e diferenciação de instituições educativas. Isso tem a ver com a escolha de formas e formatos de organização que possibilitem um leque mais amplo de atendimento às demandas da economia, além de mais eficiência e produtividade das instituições relativamente à sua função de servir as empresas e o mercado.

A ideologia da competitividade tem uma influência determinante nas novas configurações da educação superior. Se a sociedade de modo geral assimilou como valor o compromisso com a competitividade, então, o objetivo mais importante é derrotar os competidores e passam a ser palavras-chave “produtividade, eficiência, efetividade, flexibilidade, confiabilidade, previsibilidade, comando, controle, gestão, palavras todas que pertencem às ‘lógicas’ da economia” (Petrella, 1994: 14). A essas palavras cabe ainda acrescentar “empreendedorismo”, tão forte tem sido seu apelo.



Essas características constituem em grande parte o conceito de modernização, que por sua vez confere centralidade à flexibilização. A flexibilização decorre da necessidade de aumentar a eficiência e engendra uma avaliação eficientista e produtivista. Mais que responder a um imperativo educativo, a avaliação se vê constrangida a responder a uma pressão externa que se caracteriza pela maximização do individualismo e da competitividade. Instituições e indivíduos devem provar sua eficiência em termos de empresa e de sucesso individual.

Ao tratar da educação superior, é preciso levar em conta a historicidade, a polissemia, a complexidade e o hibridismo das diferentes lógicas que a constituem. Não tem ela um sentido único e fixado. Ao contrário, vai se constituindo dinamicamente e construindo redes de significações complexas, ambíguas e contraditórias. Trata-se de uma construção histórica e social e, desta forma, se produz no centro das contradições e dos jogos de força da sociedade, da economia, da política.

Tendo por principais referentes o conhecimento e a formação, em seus múltiplos sentidos, a educação superior não é, especialmente nestas últimas décadas, nem um sistema coerente em nível de uma nação, qualquer que seja, nem muito menos é uma totalidade sem contradições. Os avanços acelerados e alargados dos conhecimentos e técnicas, a potenciação das comunicações, o agravamento dos problemas em todos os continentes e a complexificação das relações sociais afetam agudamente a educação superior, tanto em suas relações com o poder, quanto em seu cotidiano. Suas antigas referências estão abaladas.

As demandas externas – sociais, políticas, econômicas, científicas, éticas, etc. – são vividas de modo complexo no cotidiano das instituições educativas, cada vez mais intensamente feito de processos de diferenciação e de convergências. Até algumas décadas atrás, os conceitos de educação superior eram mais coesos. Habermas, numa conferência em Lisboa, em 1987, fala das funções múltiplas e convergentes que “são assumidas por diferentes grupos de pessoas em diferentes lugares institucionais e com diversos pesos relativos. A consciência corporativa dilui-se assim na consciência intersubjetivamente partilhada de que uns fazem coisas diferentes dos outros, mas que, todos juntos, fazendo de uma ou outra forma trabalho científico, preenchem, não uma função, mas um feixe de funções convergentes” (Habermas, 1987: 8). Em outras palavras, ainda que admitindo a diversidade, certamente menor que hoje, era possível afirmar convergências básicas. O que Habermas parece querer destacar é que as instituições de educação superior, especialmente as universitárias, são plurais e diferenciadas em suas formas, mas, para além de todas as contradições, a divisão de trabalhos e a multiplicidade funcional que estabelecem são minimamente articuladas umas com as outras, de modo a ser possível falar de uma convergência dos fins: o trabalho com o conhecimento e com a formação.

Ainda que as instituições educativas não sejam o único *locus* da produção de conhecimentos, e cada vez o são menos em termos de exclusividade, embora certamente continuem sendo o espaço privilegiado para tal, mesmo assim é adequado falar de um alargamento de seu campo de possibilidades, dado seu poder de renovação e de re-institucionalização, e graças à sua capacidade de reinventar novas funções em razão da ampliação das demandas. Diz Schelsky:

O que há de único na história institucional da universidade moderna é o fato de neste caso a diferenciação de funções se processar dentro da mesma instituição, e assim não se verificarem praticamente perdas funcionais devido à entrega de tarefas a outras organizações. Pelo contrário, pode até falar-se de um enriquecimento funcional, ou pelo menos de um aumento da importância e de um alargamento do âmbito das funções da universidade na sua evolução ao longo dos últimos cem anos (em Habermas, 1987: 8).

Esta noção não propriamente unitária, mas relativamente mais coesa, mesmo que cheia de contradições como é próprio dos fenômenos sociais, tende agora a incorporar uma multiplicidade muito mais ampla de formas. Nas últimas décadas, especialmente depois de 1980, uma onda de reformas da educação, sobretudo a de nível superior, como parte de um campo mais alargado de transformações, se espalha por toda parte, introduzindo basicamente a lógica e as práticas de mercado. O discurso da “crise educacional” insuflou as propostas reformistas dos governos, que passaram a aceitar ou até mesmo a estimular as noções do “quase-mercado” educacional.

Em razão de um propalado distanciamento da educação relativamente às novas necessidades da economia, sobretudo do setor industrial, e em face de uma suposta ineficiência dos serviços públicos, os governos enfatizaram, nas mudanças, a função econômica da educação. As relações e lógicas do mercado dariam maior racionalidade e eficiência à gestão das empresas de educação, orientando inclusive as medidas relativas à administração, à admissão de alunos e professores, financiamento e captação de recursos, responsabilização e prestação de contas. Nesse quadro, a avaliação e a autonomia adquirem centralidade, porém assumindo os significados e objetivos que lhes confere a racionalidade mercadológica.

A importância da educação superior ganha atualmente uma enorme dimensão em função do valor atribuído ao conhecimento como força produtiva. Já em 1962, Friedman sustentava, em seu livro *Capitalismo e liberdade*, o valor econômico conferido ao estudante formado para o aumento da produtividade econômica. Ao mesmo tempo, reforçava a ideologia do sucesso individual: o indivíduo bem sucedido obtém sua recompensa na economia de mercado, isto é, “um retorno

sobre seu investimento inicial” (Friedman, 1962: 100). Assim, lá em 1962, Friedman estabelecia como referente de qualidade o mercado e fixava o valor econômico como critério do valor da educação.

Nos últimos anos, relações de tipo novo entre Estado e educação superior vêm se estabelecendo e trazem ao centro dos debates as urgências do mundo econômico e novos códigos morais. Liberdade individual, sucesso individual, desempenho, resultados, empreendedorismo empresarial, livre escolha, qualidade, autonomia, eficiência, produtividade, lucro são expressões cada vez mais incorporadas à educação segundo os sentidos que lhes dão o mercado e o “quase-mercado”.

As instituições educativas perdem em grande parte o seu sentido de “instituições” e tendem a se assemelhar a “organizações”, como as do mundo dos negócios. Assim enfraquecem enormemente seu caráter de mediação entre o indivíduo e a sociedade global, isto é, sua capacidade de contribuir qualificadamente para a constituição do sujeito social. Em outras palavras, perdendo em grande parte seu sentido de instituição, elas renunciam à construção da personalidade e da sociabilidade, ou seja, à construção de sujeitos autônomos.

Uma instituição tem como referências os acordos que uma sociedade e seus distintos grupos constroem em torno de valores comuns. Essa tendência a substituir “instituição” por “organização” ou “empresa”, que expressa a desnacionalização e a privatização da educação, já havia sido formulada por Friedman, em 1962: “Os serviços educativos podem ser prestados por empresas privadas que funcionam para produzir lucro ou por instituições não lucrativas” (Friedman, 1962: 89), dizia ele, estabelecendo bases para as reformas que posteriormente vieram a se produzir, em que as funções do Estado se restringem a proteger os mercados e assegurar os contratos interpessoais livres e voluntários.

O modelo de ensino, pesquisa e extensão como dimensões essenciais e indissociáveis da instituição universitária, defendido pelo menos desde 1968, no Brasil, alcança a década de 1990 já em pleno processo de esgotamento. Diante de longas e crescentes crises produzidas pelos severos cortes de financiamento público e envolvidas pelas rápidas transformações do mundo, engendradas pelo neoliberalismo e globalização de fundo econômico, os sistemas nacionais e as instituições de educação superior passam por notáveis mudanças. Uma característica geral do novo quadro consiste no congelamento da quantidade de instituições públicas e uma quase descontrolada ampliação dos setores privados e predominantemente orientados ao lucro. Porém, junto com isso, importantes mudanças qualitativas também ocorreram.

Pouco a pouco vai se desvalorizando o conceito de universidade como instituição social a produzir conhecimentos, formar cidadãos e profissionais de alto nível, desenvolver a consciência crítica, o pensamento reflexivo, a capacidade de pensar e compreender os processos

da sociedade e contribuir para as soluções dos problemas, através do ensino e da pesquisa. Esse modelo de instituição vem sendo considerado defasado e inviável, pela incapacidade de os Estados pobres ou em desenvolvimento manterem os níveis adequados de financiamento, em razão sobretudo das pesadas dívidas externas contraídas e do esgarçamento de suas estruturas econômicas e sociais, e da crescente demanda de novas vagas na educação superior.

A essa dura realidade econômica se junta o discurso ideológico segundo o qual a universidade pública é pouco produtiva, demasiadamente lenta e pesada, quase inútil para a indústria e o comércio, incompetente para oferecer as soluções que o mercado e a vida atual requerem, enfim, uma carga insuportável para o Estado. Esse discurso justifica a expansão do mercado privado da educação superior e ao mesmo tempo oprime as universidades públicas, desconsiderando que é nestas, em geral, que se faz a maioria das pesquisas e das ações comprometidas com o interesse público.

Não se pode negar que muitas das instituições privadas prestam importantes serviços à educação superior, mas também não se há de omitir o caráter predominantemente mercantil de boa parte delas. De todo modo, a colaboração do setor privado, no Brasil, é necessária, desde que não se abra mão da qualidade e da responsabilidade social, ou seja, do sentido público. Sua eficiência, até mesmo como empresa, não pode impedir a eficácia social.

No que diz respeito à crise das universidades públicas, é importante mencionar dois aspectos que atravessam as discussões. De um lado, defende-se a idéia de que a universidade está avessa à necessidade de transformações, que ela não utiliza adequadamente e com eficiência os “volumosos” recursos públicos, que tem baixa produtividade, que é pouco útil ao mundo do trabalho e à produção, etc. Por outro lado, para os defensores da universidade pública, o governo seria o principal responsável pela crise, pois promove uma asfixia das instituições de educação superior, sobretudo em razão dos orçamentos cada vez mais oprimidos e pelas políticas que restringem a autonomia, dentre elas, a avaliação.

Nessa persistente polarização, dois temas sempre muito presentes são a autonomia e a avaliação. São temas centrais, pois têm a ver com a própria concepção de universidade e suas funções em relação à formação humana, à construção dos conhecimentos e ao desenvolvimento da sociedade. A questão é entender esses dois termos como associados e alinhados na mesma perspectiva, como convém, ou, por outro lado, equivocadamente, como contraponto.

Os anos 90 do século passado, ao aprofundar a função econômica da educação superior, também intensificou e aperfeiçoou técnica-

mente os processos de avaliação e de informação. A propósito, assim se manifesta Hernán Courard:

Durante os 90, e no marco das reformas estruturais impulsionadas em diversos graus na maioria dos países latino-americanos, os governos consideram necessário realizar profundas reformas nos sistemas de educação superior, postulando o que vem sendo chamado de um novo contrato entre instituições e sociedade. Segundo este novo contrato, estariam sendo alterados os esquemas tradicionais de coordenação do sistema, mediante a criação de novas modalidades de financiamento, impulsionando as instituições a entrar mais definidamente na competição do mercado, desenvolvendo sistemas de avaliação da qualidade, e melhores sistemas de informação (Courard, 1999: 53).

A partir de 1995, sobretudo, tornou-se muito explícita a adesão do MEC às teses propostas pelos organismos multilaterais, em particular pelo Banco Mundial. Não é o caso de aprofundar aqui a análise das propostas do Banco Mundial que foram adotadas no Brasil. Basta mencionar alguns traços e conseqüências, como o fomento à diferenciação das instituições, incentivo para a diversificação das fontes de financiamento (no caso das públicas), tendo como conseqüência a drástica redução orçamentária, o enfraquecimento do sentido público, o ajuste às demandas do mercado de trabalho, o desprestígio crescente da pesquisa básica e da área de humanidades, a valorização do “conhecimento útil” e da competitividade, o aumento do controle mediante a avaliação e processos de acreditação e, sobretudo, a grande expansão da privatização e do quase-mercado. Para atender a essas exigências, as instituições se diferenciam, buscando ajustar as formas organizacionais e selecionando as atividades de acordo com a lógica empresarial.

As políticas de “flexibilização” adquirem centralidade, para que sejam assegurados maiores lucros, mais produtividade, maior ajuste aos requerimentos do mundo do trabalho e da produção, diminuição de custos e tempos, enfim, eficiência, instrumentalidade e operacionalidade. Essa prática de flexibilização gera competição por estudantes, recursos financeiros, serviços e prestígio social especialmente entre as instituições privadas. Nas públicas, são comuns as práticas de vendas de serviços, seja por via de convênios institucionais ou por iniciativas individuais e informais, de cursos de especialização ou atualização remunerados, para compensar os baixos salários e os cortes orçamentários.

A flexibilização passa como sinônimo de autonomia, em discursos de autoridades da administração central. Entretanto, trata-se de uma autonomia ilusória, pois, se de um lado garante maior liberdade de administração e organização, sobretudo no que se refere à criação de instituições e cursos e à diversificação de formas e fontes de finan-

ciamento, por outro lado controla os resultados e os fins por práticas tidas como avaliação.

Marilena Chaui define bem essa perda de autonomia:

A heteronomia da universidade autônoma é visível a olho nu: o aumento insano de horas de aula, a diminuição do tempo de mestrados e doutorados, a avaliação pela quantidade de publicações, colóquios e congressos, a multiplicação de comissões e relatórios etc. Virada para o seu próprio umbigo, mas sem saber onde este se encontra, a universidade operacional opera e por isso mesmo não age. Não surpreende, então, que esse operar co-opere para a sua contínua desmoralização e degradação interna (Chauí, 1999: 221).

A lógica que tende a predominar é a da capacitação rápida para as profissões, conforme demandas da modernização econômica. Importam os resultados visíveis e de curto prazo.

O controle dos fins, sobretudo mediante a medida e comparação dos resultados e a conseqüente hierarquização institucional, é feito por procedimentos tidos como objetivos, especialmente as quantificações e os exames gerais. As quantificações são muito utilizadas no Brasil tanto na Pós-Graduação (publicações, números de indivíduos titulados, números de doutores, etc.) quanto na Graduação, de modo particular na Análise de Condições de Ensino. O Exame Nacional de Curso é uma versão brasileira da categoria de “exames gerais”, adotados, com características próprias, em distintos países. Esses instrumentos são adequados à consolidação da racionalidade instrumental e operacional da universidade referenciada ao mercado.

## AVALIAÇÃO, AUTONOMIA E RE-INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A rendição simples da educação ao mercado é uma abdicação dos sentidos democrático-republicanos e de cidadania que fundam as instituições sociais, dentre elas, privilegiadamente, a instituição educativa. A igualdade democrático-republicana assegura a todos o direito ao acesso ao saber e é próprio da cidadania o direito e o dever de todos se integrarem construtivamente a uma sociedade regida por leis e orientadas por projetos democráticos. A ser assim, dialeticamente, a instituição educativa se integra à vida democrático-republicana e a República há de ser o garante da existência da instituição pública de qualidade.

A educação superior não tem como tarefa simplesmente a instrução e a capacitação profissional voltadas aos interesses econômicos, mas, também e de modo irrecusável, o fortalecimento da cidadania, a elevação da dimensão espiritual, cultural, afetiva, integradora, ou seja,

a construção e o desenvolvimento da dimensão psico-social e ética do sujeito social e da humanidade.

Nesse sentido, é importante insistir na *re-institucionalização* da educação superior, ou seja, na recuperação do sentido de instituição social, não simplesmente na sua re-organização. As instituições de educação superior inegavelmente têm um enraizamento no “mundo da vida”, para utilizar uma expressão de Habermas. Mas, além da capacitação para a gestão e o desenvolvimento da vida prática e cotidiana, elas devem contribuir para a formação intelectual autônoma, para a leitura crítica da história e a formação da consciência do papel das ciências.

Os conhecimentos, sendo produção social, têm sentido político e ideológico, e têm grande valor formativo, pois sua construção e as relações que instauram são também processos de socialização e, portanto, de emancipação. Tratar da avaliação como processo de autonomia e de emancipação necessariamente é também tratar da questão dos sentidos, pois estes são o suporte de toda cultura e de todo processo civilizatório e educacional.

Entretanto, o discurso e as práticas políticas e mesmo pedagógicas sobre a educação superior muito pouco têm levado em conta a reflexão sobre os sentidos fundamentais. Afetada pela economização da sociedade e conseqüentemente pela função profissionalista e certo ativismo instrumental, a educação superior tem se voltado muito mais ao desenvolvimento de competências profissionais e operacionais para a satisfação das necessidades pragmáticas da vida, que ao questionamento e à formação de idéias que contribuam para a emancipação dos sujeitos e das sociedades.

Uma educação para a autonomia não pode se omitir diante das urgências da vida, especialmente considerando-se as novas exigências profissionais e as demandas de todo tipo que hoje surgem. Mas, a autonomia e a emancipação humanas requerem uma reflexão que ponha em questão os significados ético-políticos da formação, que é, esta sim, a finalidade essencial de toda educação. E é assim, pondo em questão os sentidos da formação, que faz sentido a avaliação.

Reduzir a formação a meio para a obtenção de maior eficiência, lucro, produtividade –quantificáveis e classificáveis objetivamente– é ceder à lógica das organizações ou empresas mercantis e negar o caráter essencialmente social e relacional dos processos educativos e a função pública das instituições de educação relativamente ao desenvolvimento da cidadania e da autonomia dos sujeitos sociais.

A tecnificação da educação e o produtivismo e o objetivismo elevados a categorias centrais de sua avaliação contribuem fortemente para reduzir a autonomia dos indivíduos e das instituições. E, como afirmam Edgar Morin e Anne Brigitte Kern, a dominância da “razão tecnológica e o triunfo da ação instrumental” geram um terrível efeito:

“tecnificação e economização da vida parecem não precisar da participação consciente dos indivíduos concretos” (1993: 66).

*Re-institucionalizar* e não simplesmente re-organizar a educação superior requer sem dúvida o respeito à autonomia privada –essa modalidade de liberdade assegurada pelo direito moderno, que permite, segundo Habermas afirma em seu recentíssimo texto (outubro de 2003), que cada indivíduo aja a sua maneira no interior das fronteiras traçadas pela lei. Mas a *re-institucionalização* também exige que se recupere a autonomia cívica, isto é, como nas democracias antigas, o “direito de participar nos processos de formação comum da vontade política” (Habermas, 2003: 41). Isto porque “a instituição do processo democrático tem por objetivo garantir duas coisas ao mesmo tempo: a participação política dos cidadãos, e a proteção jurídica da esfera privada” (Habermas, 2003: 41).

Nessa formulação de Habermas, há dois conceitos interdependentes: autonomia privada não pode existir sem autonomia pública e vice-versa. Os direitos fundamentais e inalienáveis, que asseguram a igualdade perante a lei, estão imbricados à autonomia dos cidadãos, inscrita na auto-organização de uma comunidade, numa relação de mútua implicação: o cidadão só pode exercer sua cidadania pública graças à autonomia privada, e esta só se desenvolve na medida em que é exercida a autonomia pública.

A educação liberal prioriza a autonomia e os direitos privados, mas é necessário recuperar o papel político da educação na formação da cidadania e da autonomia pública –a que também deve corresponder o imperativo ético do resgate da responsabilidade pública e social das instituições educativas.

*Re-institucionalizar* –e não simplesmente re-organizar– a educação superior requer, portanto, a superação dos conceitos utilitaristas do conhecimento e da qualidade em educação, bem como as formas, conteúdos e finalidades de sua avaliação. Além de reconhecer o conhecimento e a formação especializada como poderosas forças produtivas, é preciso recuperar os seus sentidos mais fortes de capital ético-político. Como tais, não devem ser reduzidos simplesmente a uma noção técnica e neutra. Ao contrário, estando integrados a um complexo sistema sócio-ideológico, e, portanto, educativo, afirmam e negam valores, atitudes, comportamentos, visões de mundo, não apenas relativamente à ciência, às técnicas e artes, mas à vida em geral.

É um enorme reducionismo definir a qualidade em educação por resultados ou produtos medidos por instrumentos padronizados de verificação e controle. Todas as finalidades, dimensões, funções e processos educativos devem ser compreendidos em suas relações com a crítica e a construção dos processos de emancipação e autonomia dos indivíduos e das sociedades, portanto, da cidadania e de novas compe-



tências técnicas e éticas. Qualidade em educação deve incorporar valores técnico-científicos, culturais, ético-políticos, ou seja, os valores que constituem a complexidade da existência humana.

Nessa perspectiva, contrariamente a uma idéia muito difundida, a avaliação propriamente não pode se colocar como um contraponto da autonomia, no sentido de sua eventual negação ou limitação, mas sim como afirmação da autonomia. Por sua vez, a autonomia deve ser vista como condição essencial para o exercício democrático da avaliação inscrito num sistema de comunicação. Assim entendida, a avaliação também será um processo social de formação, pois passa a implicar educadores e educandos, avaliadores e avaliados, numa mesma situação social que é sempre carregada de grande densidade pedagógica.

Autonomia, como uma irrecusável condição de possibilidades de uma educação crítica e criativa, e avaliação como um processo internalizado no conjunto de processos formativos se complementam mutuamente. Isso só é possível se a educação for entendida como um processo temporal e vital alargado e se sua avaliação levar em conta múltiplos referentes.

Já que a avaliação é um processo social de comunicação, que necessariamente envolve juízos, testemunhos e representações, para que se exerça em plenitude, precisa estar fundada na autonomia. Por sua vez, o livre exercício da avaliação fortalece a autonomia, tanto em termos institucionais quanto dos indivíduos que participam do processo.

Os efeitos da avaliação não se produzem apenas no final ou após um determinado ciclo. Talvez os seus principais efeitos sejam aqueles que se vão construindo à medida que os processos se desenvolvem, de modo continuado, na forma de transformação dos atores e da própria instituição. Assim sendo, processos e produtos estão interligados e só adquirem sentido mais completo quando interpretados como fazendo parte de uma mesma dinâmica política e sócio-educativa.

Produtos ou resultados, em geral quantidades apresentadas como representação da qualidade, não são entidades auto-suficientes, nem podem ser compreendidos fazendo-se abstração dos processos que os engendraram. Tampouco os problemas detectados podem ser compreendidos sem a compreensão de suas causalidades, e pouco sentido fazem sem uma reflexão sobre as possibilidades e potencialidades de superação.

Indivíduos e instituições estão sempre em construção e o que demonstram num determinado momento resulta de um processo histórico e temporal.

Embora o estado final das capacidades, apresentado por um indivíduo no fim de uma atividade de formação, constitua a resultante desta atividade, para falarmos com rigor, ele não constitui o seu pro-

duto específico; este é, exatamente, constituído pela diferença entre o estado inicial e o estado final (Barbier, 1990: 178).

A educação –e não a simples capacitação técnica– opera com uma temporalidade de longo prazo, durante o qual vai construindo significados nem sempre facilmente perceptíveis. Muitos desses significados não podem ser quantificados. Suas transformações e situações nem sempre se apresentam previsíveis. Seus objetivos são objeto de múltiplas interpretações e disputas.

Uma instituição educativa se constrói no cotidiano, por processos relacionais de uma comunidade aberta, constituída de diferentes grupos, culturas plurais e interesses distintos. Por isso, mais importante que a mensuração de rendimentos, verificação de desempenhos e comparação de produtos de indivíduos, grupos e instituições, é interrogar sobre os significados e o valor (científico, social, ético, etc.) das idéias, projetos e processos que eles induzem e os efeitos que produzem.

Mais que determinar a posição relativa de indivíduos, grupos e instituições em alguma escala hierárquica, com todos os efeitos econômicos e políticos que isso acarreta, cumpre avaliar os significados da formação, as políticas e impactos das atividades de ensino, pesquisa e extensão, o cumprimento da responsabilidade social, o sentido público das estruturas, relações e atividades educativas.

Cabe, portanto, fazer algumas distinções entre controle e avaliação, conceitos que de algum modo se misturam com a questão da autonomia e da regulação.

## AVALIAÇÃO E CONTROLE

A avaliação é uma fundação de valores, diz Barthes (1975: 88). Portanto, é um empreendimento filosófico, que se põe de modo radical a questão dos sentidos dos atos e dos fins. Por isso, na avaliação educativa, é preciso insistir na idéia da interrogação radical sobre os significados da formação. Nessa perspectiva, enquanto fundação de valores e atitude filosófica, sem negar a objetividade, a avaliação é essencialmente qualitativa e subjetiva; interpreta e valora os fenômenos tomados como objeto. Mas, ela também é objetiva e quantitativa; utiliza-se de instrumentos e técnicas próprios dos trabalhos científicos para fins de análises explicativas dos dados selecionados. Esta forma objetiva e quantitativa corresponderia à necessidade de sustentar os juízos de valor, facilitar e tornar confiável a informação e a prestação de contas ao público.

Avaliação e controle não devem ser entendidos como ações e atitudes que se negam em uma oposição simples. Dois paradigmas complementares e imbricados no mesmo fenômeno fundamentam, conforme a ênfase em cada caso, a avaliação e o controle. Por serem

constituintes de um mesmo fenômeno, avaliação e controle não podem ganhar existência separada e exclusivista.

Controle, sem questionamento, reflexão, trabalho com as significações, é simplesmente medida, verificação, busca de conformidade, atitude burocrática e conservadora. Avaliação, sem os procedimentos de controle, mensurações, índices formais e toda uma série de características objetivas, careceria de traços básicos para a reflexão, a produção de sentidos, em termos filosóficos, e a elaboração e execução de projetos e programas, em termos operacionais e regulatórios.

O controle é uma prática de verificação e comparação com o objetivo de estabelecer os graus de conformidade entre o realizado e um modelo ideal ou uma norma prévia e exteriormente estabelecida. Pela necessidade de comparação, precisa operar com as técnicas de medida e com a perspectiva da objetividade. Os dados e valores quantitativos são homogeneizados, para efeito de comparações. Quando ao controle são atribuídos os sentidos e funções totais da avaliação, a parte se passando pelo todo, seus instrumentos acabam sendo tomados como se fossem o próprio objetivo do fenômeno verificado: uma prova acaba se identificando com o objetivo do ensino, um indicador econômico é tomado como o objetivo da economia, um produto passa a ser a representação de todo um fenômeno.

A norma que serve de referência lógica externa para aquilo que deve ser cumprido acaba adquirindo um sentido normativo também do ponto de vista moral: o correto, o compatível, o coerente, o constante, o verdadeiro do ponto de vista lógico, adquire padrão moral do bom e desejável, como se o bem fosse necessariamente a conformidade a uma norma anterior e exterior, válida em si mesma, estabelecida sem reflexão e discussão por parte daqueles que devem cumpri-la.

O controle exclusivo, ele sim, se transforma em contraponto da autonomia e obstáculo à construção do sujeito emancipado. Impõe o cumprimento de normas e a conformidade a padrões e gabaritos produzidos por outrem, sem a implicação dos sujeitos. Aprofunda a heteronomia, portanto. Além disso, em geral os instrumentos utilizados para fins de controle, como é o caso dos exames, acabam favorecendo a indivíduos que já trazem um privilegiado capital intelectual, cultural, econômico e social.

O controle tem assumido o lugar e as funções da avaliação, constituindo-se como tecnologia de poder, de fiscalização ou até mesmo intervenção sobre os indivíduos, as instituições e o sistema. Por isso, tem sido um dos mais evidentes traços da avaliação implementada pelo “Estado Avaliador”, nos países industrialmente desenvolvidos, especialmente desde 1980.

Como controle social, essa tecnologia legitima saberes e privilégios para uns e os subtrai ou diminui de outros. Assim como assegu-

ra direitos e poderes a uns, a avaliação realizada como seleção social também pode justificar reprovações no âmbito escolar, demissões no mundo do trabalho, cortes de financiamentos e outros tipos de apoio a programas e projetos, sanções e controles no campo comportamental e social e uma série de outras restrições.

O primeiro grande impulso da avaliação como instrumento formal e organizado socialmente se deu na Revolução Industrial, quando as indústrias nascentes começaram a apresentar necessidade de estabelecer as hierarquias de trabalho. Esse surgimento da avaliação no mundo industrial determina o legado de hierarquização, classificação e organização social que marca muitos processos avaliativos em que o sentido mais forte não é o educativo e sim a dimensão de controle e de interesse econômico. Daí que se torna muito difícil nas práticas avaliativas superar a intencionalidade de dominação e o sentido vertical e descendente, que caracterizam a vinculação da avaliação com o poder (Dias Sobrinho, 1999: 126).

Uma das formas mais evidentes de controle e de hierarquização social se dá através dos diplomas. Diplomas têm a força de documento oficial que garante e distribui direitos e privilégios, além de simbolizarem a superioridade social de seu portador. Assim, são instrumentos e símbolos de poder. São os exames que lhes confere o sentido de objetividade e isenção. A consolidação e ampliação da prática dos diplomas, nas escolas e outras instituições sociais, particularmente depois do século XVIII –um bom exemplo disso é a França–, provocou a ampla proliferação dos exames.

A avaliação cumpre funções não só educacionais mas também sociais, econômicas e políticas, pois é um instrumento privilegiado para a organização da sociedade, do mundo do trabalho, do poder. Rito de passagem que produz atestados juridicamente competentes, a avaliação, sobretudo por meio da examinação, exerce um amplo leque de funções seletivas, tanto nos planos individuais, quanto nos coletivos e institucionais, seja no setor privado ou no público: seleção para ingresso numa instituição educativa ou numa organização empresarial, para o exercício de uma profissão, para um cargo público, para o benefício de financiamentos, etcétera.

Nesses casos todos, ocorre um efeito de “transbordamento”. A seleção não só produz o resultado visível e imediato traduzido no direito a um determinado exercício em causa, mas também apresenta um valor simbólico de grande peso social. Legítima competências, saberes, perfis profissionais, imagens sociais, padrões morais, modelos socialmente projetados em determinadas épocas e circunstâncias. Desta forma, legítima e eleva o “status” social e profissional daqueles que foram selecionados e desqualifica os não admitidos.

A avaliação que opera com objetivos de medida e seleção está atravessada de ideologias ou concepções de mundo e de interesses econômicos. Portanto, é um instrumento de poder. A seleção de um projeto de pesquisa, individual ou coletivo, afirma alguns valores e nega outros –prevaleçam nesse processo critérios científicos e técnicos, interesses sociais, forças políticas ou demandas mercantis. Os benefícios em questão não se restringem aos recursos concursáveis, mas, para além disso, transbordam para os prestígios e reconhecimentos públicos, o fortalecimento de uma idéia de pesquisa, uma concepção de ciência, uma imagem de sociedade, a primazia de certas temáticas e assim por diante.

Não só os indivíduos e grupos passam por processos de seleção e legitimação. Também as instituições se submetem aos instrumentos de avaliação, devendo demonstrar que são portadoras dos requisitos pré-estabelecidos normativamente e que, portanto, merecem o reconhecimento oficial e social. O que aí está em jogo é a capacidade de demonstração de que cumprem com as normas, ou seja, a capacidade de provar objetivamente que podem responder às representações abstratas de qualidades socialmente selecionadas como válidas e que devem ser cumpridas. O risco aí embutido é de as aparências superarem a essência.

O necessário apelo à objetividade pode esconder, ou mesmo negar, por excessivo zelo, a idéia de que toda opção epistemológica é também uma tomada de posição ligada a uma concepção de mundo. Objetividade não é neutralidade, nem esta necessariamente significa justiça, tampouco verdade. Evidentemente que é necessário obedecer aos preceitos científicos, dentre eles a busca da objetividade, mas sem esquecer que tudo isso tem como ponto de partida um sujeito.

A objetividade é permeada da subjetividade de quem escolhe os temas, decide pelos métodos e critérios, prioriza os materiais, põe em questão os valores e significados, interpreta os dados e os resultados, julga e divulga. Nesse processo, ao mesmo tempo objetivo e subjetivo, há inevitavelmente a afirmação ou confirmação de valores e a negação de outros, ainda que nem sempre explicitamente; há a inclusão de uns indivíduos ou grupos e a exclusão de outros.

Esse efeito de “transbordamento” em relação ao campo identificado como objeto direto da avaliação colabora ademais para uma hierarquização ou organização seletiva da sociedade. A avaliação da educação superior vai muito além das questões mais restritas da educação superior. O reconhecimento da importância da avaliação e de seu papel que transborda para toda a sociedade produz uma disputa pela titularidade das ações avaliativas. Em muitos casos, a avaliação é exercida de acordo com determinações de instâncias de poder externas e superiores a ela, isto é, pelos agentes que têm num determinado mo-

mento o poder de representar as demandas da economia e de regular as estruturas sociais.

O caráter de responsabilização está de tal forma associado às avaliações promovidas pelos governos neoliberais que a *accountability* se tornou sua marca dominante. Uma importante transformação semântica aí se verifica: a responsabilidade pública concernente aos compromissos sociais, com próprio da tradição universitária, agora tende a se reduzir à prestação de contas a respeito de desempenhos e eficiências de indivíduos e instituições, como atendimento de interesses dos clientes da educação.

O principal objetivo dessa tecnologia de controle é a regulação do local, ou seja, de cada escola ou instituição, em submissão ao global, isto é, ao sistema híbrido constituído pelo governo e pelo mercado. Essa fórmula produz também uma mudança de sentidos da autonomia: a autonomia se amplia em relação aos processos, mas, ao mesmo tempo, essa autonomia se restringe ou até mesmo é suprimida no que diz respeito ao rígido controle dos resultados.

A liberdade referida aos fins, isto é, a produção de conhecimentos e a formação, valor primário das instituições universitárias desde sempre, agora se restringe e se desloca para liberdade de organização e de gestão dos meios e processos, para efeito de maior eficiência e produtividade. Os meios são flexibilizados, enquanto os produtos e resultados passam a ser rigidamente controlados e homogeneizados para fins de comparações e classificações. Assim, a instituição educativa tem enfraquecida sua prerrogativa de definir e realizar a sua missão essencial, definir suas prioridades na pesquisa e os seus valores na formação. Mais livre em seus aspectos organizacionais e funcionais, agora ela tem que se tornar mais eficiente para cumprir e ser aquilo que ela mesma já não tem o direito de escolher ser e fazer.

As prioridades e os valores são determinados não por ela, mas sim pelo mercado, pelas agências financiadoras, pelo governo, pela competitividade internacional. O controle, quando hipertrofiado e dissociado da avaliação, isto é, quando adquire sentido em si mesmo, inibe qualquer reflexão sobre os significados dos fenômenos, e por isso é instrumento de diminuição ou até mesmo de negação da autonomia.

Já a avaliação, como afirmam J. Ardoino e G. Berger (1989: 15), consiste numa interrogação sobre os valores morais, estéticos, filosóficos, políticos, existenciais, etc. Muito mais que a verificação da coerência, da conformidade e da conservação do pré-estabelecido, que é o principal objetivo do controle, a avaliação se refere às significações de uma dada realidade vivida.

Os sentidos não estão dados previamente, mas vão se construindo ao longo dos processos de avaliação. Enquanto o controle hipertrófico pratica o fechamento, isto é, a explicação *a posteriori* tendo como

gabarito único um padrão anterior, a avaliação trabalha com múltiplas referências e estende redes de relações entre dimensões e aspectos distintos da mesma realidade. É, pois, um processo sempre inacabado e aberto a novas significações e todo tipo de questionamentos.

Um rápido exemplo pode ilustrar essa importante distinção. Na perspectiva do controle, voltada a realidades arbitrariamente fatiadas, compartimentadas, verificam-se os desempenhos dos estudantes, por exemplo, comparando-se o que conseguiram demonstrar com aquilo que a norma prescrevia. Na perspectiva da avaliação, abrem-se muitas possibilidades a partir da admissão da complexidade da realidade humana e dos fenômenos sociais: por exemplo, pôr em questão o valor social e formativo do ensino e da aprendizagem, seus impactos econômicos, políticos, científicos e culturais, seu valor para o fortalecimento da cidadania e da consciência da nacionalidade, sua vinculação com a pesquisa, as relações com as ciências e assim por diante.

Mas, deve ficar claro que o controle, devidamente dimensionado, é muito importante para a avaliação em seu sentido pleno. Lá onde o controle estabelece a distância entre o padrão externo e anterior, no ensino, por exemplo, a avaliação se utilizará desses dados para interrogar sobre as causalidades dos problemas e as potencialidades de superação, sobre os significados desse ensino e sua adequação a projetos institucionais e nacionais, sobre sua vinculação a filosofias educativas, sobre o valor e a razão de ser do que é avaliado e assim por diante.

Uma vez mais é importante afirmar que essa distinção não é meramente técnica, de escolha de instrumentos ou de métodos, mas é fundamentalmente uma diferença paradigmática e, então, de visões de mundo. Controle e avaliação não constituem uma oposição simples e irreconciliável, em que a opção por um pólo significaria a negação do outro.

Ainda que conceitualmente distintos e servindo a propósitos diferentes, controle e avaliação mantêm entre si uma relação de imbricação e interdependência.

A opção pela avaliação como controle (medida, balanço, o sentido dado, classificação, seleção, regulação etc.) ou como promoção de possibilidades (emancipação, melhora, formação, interpretação e produção de sentidos, construção, dinamização etc.) resulta de distintas concepções de mundo, que concorrem entre si, mas não se excluem e até mesmo se completam (Dias Sobrinho, 2003: 150).

Esta mesma lógica de distinção e articulação serve às questões da regulação e da autonomia.

O controle, enquanto procedimento isolado e exclusivo, não questiona as significações e nem se põe a questão dos valores; pretende averiguar a conformidade ou não a um sentido já-dado e que não precisa ser questionado. Mono-referencial, prioriza técnicas, índices e ins-

trumentos de medida e quantificação, de modo que os dados analisados sejam homogeneizados e, assim, comparados e explicados sem interferências subjetivas e sem questionamentos. É útil para as necessidades de análise e medida de aspectos objetivos e docimológicos, porém é insuficiente quando se trata de realidade complexa e de questionamentos a respeito de sentidos e valores heterogêneos e multirreferenciais.

A avaliação é basicamente uma interrogação sobre os sentidos; estes não estão dados antecipadamente, vão sendo construídos ao longo dos processos de relações interpessoais. Incorpora em suas práticas a participação e a negociação, valorizando os processos de comunicação, os sentidos ocultos e não ditos, as dinâmicas das mudanças, inovações e desenvolvimentos.

Enquanto o controle privilegia os índices formais, a homogeneidade e a explicação, a avaliação prioriza a produção de sentidos no interior mesmo da evolução das dinâmicas de comunicação. Portanto, incorpora como valor a negociação, a heterogeneidade, a implicação, as múltiplas referências e as contradições.

Constituídos por lógicas distintas e interdependentes, controle e avaliação devem ser entendidos não por uma teoria de oposição simples, porém, por uma teoria da contradição, da complexidade e da mútua implicação. Assim se poderá compreender não só quais são os objetos, métodos e objetivos prioritários, mas também as funções e os limites de um e de outra.

Se o objetivo é simplesmente medir conhecimentos que os estudantes podem demonstrar, em vista de um padrão pré-definido, então são os dados de verificação de desempenhos que constituem destacadamente a matéria de partida, os instrumentos técnicos e objetivos que predominam nas metodologias, a adequação à norma ou a um padrão é o efeito que será privilegiado. Entretanto, não se pode medir, homogeneizar e comparar aqueles sentidos das aprendizagens e da formação, que ultrapassam largamente as dimensões objetivas do conhecimento e têm a ver com os sistemas de valor e a complexidade dos sujeitos.

Neste sentido, embora útil como recurso de análise, o controle exclusivo e restrito, desligado de processos de interpretação e implicação mais amplos, é um instrumento conservador. Opera com sentidos já-dados e estáticos, objetos fatiados, a correspondência entre normas e produtos definidos externamente. Desta forma, utilizado isoladamente, contribui para reforçar a heteronomia. Se seus instrumentos não questionam o valor e o sentido dos fenômenos focalizados, por exemplo os currículos, as práticas pedagógicas, as aprendizagens, a razão de ser de uma instituição, acabam também não provocando reflexões, não produzindo novos sentidos, não estimulando a participação e não contribuindo para a construção de uma comunidade educativa autônoma.



Por outro lado, se o objetivo é pôr em questão os significados sociais, políticos, filosóficos, enfim, complexamente humanos dos conhecimentos, da formação e das relações da instituição educativa com a sociedade, é preciso ir além da medida e do controle. Quando emergem as interrogações e as negociações sobre os sentidos da complexidade, então surgem as questões de valor e mérito, que constituem o núcleo essencial da avaliação. Onde não há reflexão, questionamento e negociações sobre os sentidos e os valores, não há avaliação em sentido pleno.

Ao se referir à educação, portanto à elevação da condição humana e à construção da sociedade, a avaliação há de ser democrática. Deve ser uma prática coletiva, amplamente participativa e plural, inserida nos processos de construção da comunidade educativa, a envolver como co-responsáveis todos os sujeitos da educação. Neste sentido, a avaliação se assume como processo de construção dos sujeitos sociais, outra maneira de dizer que contribui para a construção da autonomia.

É nesta linha de racionalidade que se inscreve o SINAES, proposta elaborada pela Comissão Especial de Avaliação reunida pela SESu/MEC, com participação do INEP, no ano de 2003. O SINAES rompe com a tradição vigente até agora, isto é, tradição que, no que concerne às iniciativas do MEC, tem priorizado amplamente o controle, em detrimento da avaliação. Com efeito, os principais instrumentos praticados sistematicamente durante quase uma década, quais sejam o Exame Nacional de Curso (Provão) e a Análise das Condições de Oferta, depois Análise das Condições de Ensino, não produziram quase nada de produção de sentidos, ou seja, de questionamentos e reflexão. Rigorosamente, portanto, nem podem ser considerados como avaliação. Suas funções mais evidentes sempre foram o controle, a hierarquização, a informação para o mercado, embora sequer se possa dizer que tenham realizado com justiça e eficácia a regulação do sistema de educação superior. Ao contrário, nestes últimos anos imperou a desregulação, que acarretou um crescimento quantitativo desordenado da educação superior.

Há entre educação e avaliação uma relação sinérgica. Se de um lado a educação requer a avaliação, para obter mais qualidade e eficácia, a avaliação “deve agir em função da educação em sua significação maior. Uma perspectiva burocrática e controladora é incompatível com a construção de uma educação democrática e cidadã. Uma avaliação educativa não encerra a problemática humana em respostas prontas [...] Ao contrário, sua dimensão ética é uma abertura para a afirmação das subjetividades, portanto, para a produção de sentidos dos sujeitos” (Dias Sobrinho, 2003: 174).

Toda avaliação produz efeitos. Porém, as transformações não são todas iguais, podem estar servindo a interesses muito distintos,

eventualmente alheios aos valores maiores e de longo prazo das sociedades. Por isso, é importante que a avaliação cumpra seu papel essencial, qual seja dedicar-se “a produzir os debates, reconhecer a diversidade de idéias, a interpretar a pluralidade, a construir novos sentidos, a questionar a razão dos projetos e currículos, a valorar a inserção crítica e produtiva na sociedade, a dinamizar a construção da autonomia” (Dias Sobrinho, 2003: 189).

## BIBLIOGRAFIA

- Ardoino, Jacques e Berger, Guy 1989 *D'une évaluation en miettes à une évaluation en actes. Le cas des universités* (Paris: Andsha-Matrice).
- Barbier, Jean-Marie 1990 *A avaliação em formação* (Porto: Afrontamento).
- Barthes, Roland 1975 *Écrivains de toujours* (Paris: Seuil).
- Chauí, Marilena 1999 “A universidade em ruínas” em Trindade, Héglio (org.) *A universidade em ruínas na república dos professores* (Petrópolis: Vozes).
- Courard, Hernán 1999 “Gobierno y gestión universitaria en el mundo: tendencias y tensiones” em *Calidad en la educación* (Santiago: Consejo Superior de Educación) diciembre.
- Dias Sobrinho, José 1999 “Evaluación de la educación superior em Brasil” em Yarzabal, L.; Vila, A. e Ruiz, R. *Evaluar para transformar* (Caracas: IESALC/UNESCO).
- Dias Sobrinho, José 2003 *Avaliação. Políticas educacionais e reformas da educação superior* (São Paulo: Cortez).
- Friedman, Milton 1962 *Capitalismo e liberdade* (Chicago: Universidade de Chicago).
- Guingouain, Gérard 1999 *Psychologie sociale et évaluation* (Paris: Dunod).
- Habermas, Jürgen 1987 “A idéia da universidade: processos de aprendizagem” em *Revista de Educação* (Lisboa: Universidade Nova de Lisboa) Vol. II.
- Habermas, Jürgen 2003 “Au-delà du libéralisme et du républicanisme, la démocratie délibérante” em *Raison publique. Délibération et gouvernance: l'illusion démocratique?* (Paris Bayard) N° 1.
- Morin, Edgar e Kern, Anne B. 1993 *Terra-patria* (Lisboa: Instituto Piaget).
- Petrella, Ricardo 1994 “¿Es posible una ciencia y una tecnología para ocho mil millones de personas?” em *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia* (Buenos Aires: Universidad de Quilmes) N° 2.



JOSÉ LUIS VILLAVECES CARDOSO\*

## NUEVAS POLÍTICAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

### ¿NUEVAS?

Una conferencia promovida por la UNESCO, en la cual se va a hablar sobre “nuevas políticas de ciencia y tecnología” en relación con la universidad, necesariamente atrae la atención, en momentos en que se habla en todo el mundo de globalización, ingreso a la Sociedad del Conocimiento, etc. Para el ámbito latinoamericano, que económicamente siempre ha estado en el margen del planeta aunque culturalmente hemos pretendido estar algo más cerca del centro, por lo menos desde que comenzó el proceso de globalización hace cinco centurias, el interés es aún mayor.

La primera pregunta que cabe plantearse es: ¿“nuevas políticas en ciencia y tecnología” en qué sentido? ¿Cuál sería la novedad? Cuando se habla de educación superior, actividad que tiene ya cerca de un milenio, “nuevo” puede ser un adjetivo muy relativo. Un proceso que tiene sólo cincuenta años puede resultar bastante novedoso. Y las políticas de ciencia y tecnología no tienen mucho más tiempo que ese. Fue al final de la Segunda Guerra Mundial que los estados comenzaron a organizar políticas de ciencia y tecnología, al menos explícitamente. La fundación

\* Químico, Universidad Nacional de Colombia. Magíster y PhD de la Universidad de Lovaina, Bélgica. Jefe de Proyecto, Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.

de la National Science Foundation en 1950 marca un mojón significativo. O la del CNPq en 1951. La del CONICET argentino en 1958 señala el comienzo de la gran etapa de expansión de las políticas de ciencia y tecnología en todo el continente americano, profundamente vinculada al modelo de la problemática del desarrollo como prioridad estratégica para la región. Todo este proceso, liderado por varios pensadores latinoamericanos y asociado con la fundación de la CEPAL, encontraba en las políticas de ciencia y tecnología un apoyo para la industrialización por sustitución de mercados que estuvo asociada a la fundación de institutos de investigación agropecuarios –INIA, como se les dice coloquialmente a partir del nombre del INIA argentino fundado en 1956, y del mexicano, fundado en 1961, seguido por el ICA colombiano y muchos otros creados a su imagen y semejanza. Los institutos de investigación tecnológica también siguieron el modelo y fueron creados en varios países latinoamericanos entre los años cincuenta y sesenta. Estas políticas, directamente relacionadas con la planificación general del desarrollo, quedaron expresadas en la Declaración de los Presidentes de América, surgida de la reunión de Punta del Este en 1967.

### TRIÁNGULOS, TRIPLES HÉLICES Y DEMOCRACIA

Un valioso aporte de aquella época fue hecho por el ingeniero y líder de políticas científicas y técnicas argentino, Jorge Sábato, cuando insistió en que una política de ciencia y tecnología sólo tenía sentido si involucraba a tres partes esenciales: el gobierno, la academia y la industria. En toda Latinoamérica se conoció esta admonición como “El Triángulo de Sábato”.

Últimamente se ha generalizado en todo el mundo la crítica al llamado “modelo lineal”, versión cándida de planeadores y economistas, que pretende que el conocimiento se crea en el espacio académico y pasa luego al ámbito industrial en un esquema ingenuo de oferta-demanda, y se va haciendo popular en estos medios afirmar que se requiere por lo menos una intermediación del Estado y de las universidades públicas para que esto suceda. Es triste que nuestra sociología o politología de la ciencia ande peleando con viejos molinos de viento que ya habían sido derrotados por Sábato y otros latinoamericanos, como Amílcar Herrera, Max Halty Carrère o Pancho Sagasti, hace cuarenta años. De hecho, la figura de un triángulo de diálogo e interacciones es mucho más completa que la figura simple de un mercado de oferta-demanda con el Estado como intermediador.

En el año 2000 –y esto ya es bastante nuevo– Etzkowitz y Leydesdorff publicaron en *Research Policy* un artículo que retomaba las ideas del Triángulo de Sábato, desarrollando un modelo de dinámica de la innovación y criticando bastante el llamado “Modo 2” de hacer ciencia,

que también se había presentado como nuevo en la última década del siglo pasado. Los dos autores mencionados proponen una interpretación de la dinámica de la innovación dejando atrás los “Sistemas Nacionales” y el Modo 2 para movernos hacia una triple hélice de relaciones Universidad-Industria-Gobierno. El mismo Triángulo de Sábato, pero ahora con dinámica de movimiento y avance.

El tema de la nueva dinámica y las nuevas relaciones se vincula, al comenzar el siglo XXI, con la noción de una nueva forma de compromiso entre la sociedad y los productores de conocimiento e innovación. La Conferencia Mundial sobre la Ciencia –Conferencia de Budapest– organizada por UNESCO en 1999 toma como *leitmotiv* la idea de *un nouvel engagement*, un nuevo contrato social entre la ciencia y la sociedad, y esta se presenta en la declaración resultante de esta conferencia como la base recomendada para las nuevas políticas de ciencia y tecnología, de manera que voy a demorarme un poco en este conjunto de ideas que parecen indicarnos el camino en el siglo XXI, aunque comienzo por decir que son en el fondo las mismas políticas del último medio siglo.

Dos párrafos de la Declaración de Budapest me parecen bastante interesantes:

Les nations et les scientifiques du monde entier doivent prendre conscience qu'il est urgent d'utiliser de manière responsable les connaissances émanant de tous les domaines de la science pour satisfaire les besoins et les aspirations des êtres humains, sans mésuser de ce savoir.

Aujourd'hui, alors que s'annoncent des avancées scientifiques d'une ampleur sans précédent, le besoin se fait sentir d'un débat démocratique vigoureux et éclairé sur la production et l'utilisation du savoir scientifique.

Quiero resaltar, en el primero de ellos, la recomendación de tomar conciencia de que es urgente utilizar de manera responsable los conocimientos que emanan de todos los dominios de la ciencia. La idea de la *responsabilidad* es un punto central para una política. En el segundo de los párrafos, se afirma que se siente la necesidad de un debate democrático vigoroso e ilustrado sobre la producción y utilización del saber científico.

Creo que estos dos elementos son un paso más allá del Triángulo de Sábato o de la Triple Hélice, al insistir en la responsabilidad y el debate democrático. No es el gobierno sino la sociedad la que debe entrar en el diálogo fecundo.

Sin embargo, esto de generar un debate democrático vigoroso e ilustrado sobre el conocimiento científico no es tan simple.

En Colombia se creó, entre 1990 y 1991, un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología organizado desde la Presidencia de la República, con un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del cual forman parte el presidente de la República, el director de Planeación Nacional y cuatro ministros. Además está integrado por cuatro rectores de universidad –dos de públicas y dos de privadas–, dos investigadores activos y dos empresarios. Como se ve, es un Triángulo de Sábato dirigiendo la política de ciencia y tecnología nacional. El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología a su vez se organiza en once Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología que pretenden cubrir todos los campos del saber humano: Ciencias Básicas, Ciencias Humanas y Sociales, Ciencias de la Salud, Ciencias Agropecuarias, Biotecnología, Electrónica, Telecomunicaciones e Informática, Estudios Científicos de la Educación, Ciencias del Medio Ambiente y del Hábitat, Desarrollo Tecnológico Industrial, Energía y Minería, y Ciencias del Mar. Cada uno de estos programas es dirigido por un Consejo de Programa, dirigido a su vez por el ministro del ramo respectivo, y del cual forman parte COLCIENCIAS, el Departamento Nacional de Planeación y un número variable de investigadores y empresarios en cada caso. Triángulos de Sábato con funciones de planeación en el campo respectivo, de coordinación de recursos y de asignación de recursos a proyectos de investigación.

Recientemente, el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología hizo un análisis de las actas de todos estos organismos en sus primeros catorce años de funcionamiento, y lo que se observa es que el Triángulo no funciona sólo porque se le diga que lo debe hacer. En los Consejos la palabra ha sido llevada predominantemente por los investigadores presentes, con baja participación de los funcionarios públicos y menor aún de los empresarios. Esto, además de mostrar que el Triángulo no se arma, parecería indicar que los académicos tomaron el poder. Sin embargo, no es así. Al analizar las intervenciones y la dinámica de los Consejos, se encuentra que los investigadores, cuando se sientan en uno de estos cuerpos colegiados, se burocratizan e inclinan la cabeza frente al Estado. En vez de generarse un diálogo fecundo entre los tres actores, los Consejos se han convertido en Comités Asesores de COLCIENCIAS. Lo cual no está mal, pero sí ilustra que definir políticas es algo más que producir decretos.

Y lograr el debate democrático e ilustrado sobre la producción y utilización del saber científico requiere cambios culturales de fondo, que comienzan por una preparación de los actores potenciales para el ejercicio de la democracia.

## GLOBALIZACIÓN Y ALIANZAS MULTILATERALES

Al observar “nuevas políticas de ciencia y tecnología”, es necesario considerar los temas de la globalización y las alianzas multilaterales

que están a la orden del día. Encontramos un ejemplo admirable en la formulación de los programas marco de la comunidad europea. El VI de ellos, que está en operación actualmente, se plantea desde la estructuración del Espacio Europeo de Investigación para dar una respuesta europea al diferencial de inversión en ciencia y tecnología entre Europa, Estados Unidos y Japón. Es notorio que no plantea estadísticas o indicadores nacionales, sino que ve a Europa como un solo bloque, pero a su vez trabaja para construirlo. Ahora bien, el VI Programa Marco se plantea siete prioridades temáticas que incluyen las que están en todas las agendas actuales: Sociedad de la Información, Nanotecnología, Desarrollo Sostenible, etc. Quiero llamar la atención sobre la séptima de esas prioridades: “Los ciudadanos y la gobernanza en una sociedad basada en el conocimiento”. Parecería ser el eje en la ruta hacia un debate democrático e ilustrado sobre la producción del conocimiento científico. El punto es que esta nueva política incorpora claramente la necesidad de la construcción de ciudadanía y gobernabilidad en la sociedad del conocimiento.

Otro punto central es la construcción de Redes de Excelencia, es decir, el Estado europeo apoya las redes sobre la base de la excelencia, no las redes por las redes mismas. Y además se apoyan los proyectos integrados, proyectos conjuntos realizados por laboratorios de muchos países europeos. Desde América Latina y el Tercer Mundo deberíamos mirar atentamente este esquema de proyectos integrados. Mucho más sería que un acuerdo, un comité o un tratado, es la realización de un proyecto conjunto, de muchos proyectos conjuntos para construir un espacio común de investigación, sin el cual es frágil e inane una política de ciencia y tecnología.

Pero es notorio que el esfuerzo europeo incluye iniciativas sumamente importantes de construcción de un “espacio europeo de educación superior”. Sócrates, Erasmo, Comenius, Leonardo da Vinci y otros son proyectos de colaboración en todos los niveles de la educación.

En América Latina vale la pena mirar el esfuerzo del MERCOSUR. Esta alianza comenzó sus reuniones especializadas de ciencia y tecnología en 1998, y en 2001, siguiendo las recomendaciones de la UNESCO, convocó a los gobiernos, las universidades, el sector privado y las agencias líderes de ciencia y tecnología que actúan en la región. En marzo de 2004 se reunió de nuevo esta alianza en Buenos Aires, y es claro que va tomando impulso una iniciativa de prospectiva y la consolidación de un Observatorio. Todavía son pocos los proyectos conjuntos, lo cual muestra que, en lo relativo a nuevas políticas de ciencia y tecnología, el esfuerzo de globalización y consolidación de esta alianza es excelente, pero aún incipiente.

Hay cincuenta años de políticas de ciencia y tecnología en América Latina, y muchas de las principales ideas alrededor de esta temática se



han trabajado en este subcontinente. A pesar de ello, una política esencial ha sido muy débil: la de crear un espacio latinoamericano de educación superior. Es notoria la necesidad de generar en América Latina un esfuerzo enorme de intercambio de programas, estudiantes, profesores, becas; de acreditación conjunta de doctorados; etc. Con auspicio de la OEA, se organizó en 2001 una reunión en Bogotá para estudiar la posibilidad de la acreditación conjunta de doctorados. Después de dos días de deliberaciones, se constató que todos los países participantes tenían sistemas de acreditación muy similares, tanto que no valía la pena pensar en un mecanismo supranacional de acreditación: bastaba con que cada país reconociera la acreditación dada por otro. Esto muestra una vez más la tragicomedia latinoamericana: somos muy similares y nos empeñamos en mantenernos diferentes, y luego invertimos grandes esfuerzos en reconstatar que somos similares, pero nos mantenemos en la diferencia, sin movernos apreciablemente hacia la creación del espacio común. Generamos Organismos Nacionales de Ciencia y Tecnología (ONCyTs) muy parecidos, generamos INIAs, pusimos en marcha sistemas similares de evaluación de los investigadores, hablamos la misma lengua, o dos lenguas muy vecinas y fácilmente comprensibles cada una desde la otra, y sin embargo hacemos esfuerzos por creer que las políticas nacionales tienen sentido, y ponemos enormes dificultades –visas, permisos de trabajo, convalidación de diplomas, etc.– para el intercambio de profesores y estudiantes. Hoy, cuando negociamos el ALCA o los diversos TLCs, deberíamos estar negociando, antes que el mercado común, el espacio común de la academia latinoamericana.

No avanzaremos hacia la utilización responsable de los conocimientos ni hacia el debate democrático vigoroso que nos recomienda Budapest si no tenemos espacios comunes y generales. Los esfuerzos aislados no llevan lejos. Países pobres generando políticas de ciencia y tecnología no pueden sino financiar y producir ciencia pobre. Pobre de presupuestos pero, sobre todo, pobre de comunidades científicas; precaria en pares; con capacidad de discusión escasa; limitada en la posibilidad de generar debates públicos reales que conmuevan a la sociedad o, al menos, atraigan el interés de los empresarios y los políticos.

## DEBATE DEMOCRÁTICO VIGOROSO E ILUSTRADO SOBRE LA PRODUCCIÓN Y UTILIZACIÓN DEL SABER CIENTÍFICO

El mismo documento de la UNESCO que he venido citando sostiene:

Alors que les connaissances scientifiques sont devenues un facteur essentiel de la production de richesses, leur répartition est devenue plus inégale. Ce qui distingue les pauvres des riches –cela vaut pour les individus comme pour les pays– c'est non seulement qu'ils ont

moins de ressources, mais aussi qu'ils sont largement exclus de la création et des bénéfices des connaissances scientifiques.

Este es un punto central para las nuevas políticas de ciencia y tecnología: hay que disminuir la brecha y lograr más equidad en la creación y uso de los conocimientos científicos. El tema central para lograr el debate democrático es que, si no hay cultura científica, no tiene sentido el debate. Pero no puede haber cultura científica sin un esfuerzo gigante de popularización de la conciencia científica.

Una política de ciencia y tecnología debe involucrar a las universidades en la generación de esta conciencia. Pero en la generación en la vida cotidiana. Es decir, que todos aprendamos a tomar decisiones vigorosas e ilustradas cuando estamos en el supermercado decidiendo qué comprar, como, por ejemplo, si edulcoramos con sacarosa, fructosa o aspartamo; si consumimos frutas “orgánicas”, “sin químicos”, o frutas cultivadas con fertilizantes artificiales. Que podamos decidir si tomamos antibióticos o no, y cuándo. Tanto el público como los médicos. Que no nos sigamos manejando con modas. Que entendamos el sentido de comer grasas o lavar con detergentes, sopesando ventajas y desventajas de disminuir el esfuerzo al lavar una camisa y contaminar nuestros ríos gracias a ello. Que tengamos elementos para entender cuándo es bueno usar el horno microondas. Que podamos decidir entre usar Windows o Linux. Y, por cierto, que los que toman decisiones importantes en el sector público y privado se acostumbren también a hacer elecciones racionales, fundadas en la información, buscando la asimilación del acervo cultural de la humanidad.

En esto de asimilar el acervo cultural de la humanidad, vale la pena reflexionar un momento sobre el inmenso perjuicio de la difusión estilo Discovery Channel o National Geographic. Esta forma de difusión, especialmente en América Latina, genera o refuerza la idea de que el conocimiento es algo inútil o alejado, o sólo al alcance de los más poderosos. Se nos presenta como observación *voyeurista* de las costumbres sexuales de los mandriles, o como contemplación de lo hecho por quienes vivieron hace 3 mil años, o como resultado de inmensas inversiones en viajes espaciales o en medicina sofisticadísima. Nada de eso tiene que ver con nosotros, que seguimos nuestra vida de sociedades autistas, consumidoras pasivas de los productos que enriquecen a otros.

Si se quiere romper la brecha que excluye a la mayoría de las poblaciones y a la mayoría de los países de los mecanismos de generación de conocimientos, es necesario comenzar por democratizar el conocimiento, lo que supone romper con esa imagen aristocratizante y oligopólica, pero sobre todo alienante, frente al ciudadano común, que lo deja como alguien alejado del conocimiento y de la capacidad de

producirlo, comprenderlo y asimilarlo. Esa imagen que tan bien refuerzan la escuela, la academia y los medios. Una buena política de ciencia y tecnología debe ser una política vigorosa de democratización del conocimiento; de la conciencia científica; de la capacidad de razonar, observar, medir, ensayar, argumentar, preguntar, admirarse y tomar las decisiones que afectan nuestras vidas individuales y sociales con base en el conocimiento.

## LA ADAPTACIÓN DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA A LAS NECESIDADES DE LA SOCIEDAD

Entre los nuevos y los perennes temas de la política de la ciencia y la tecnología, está el que expresa la UNESCO en su reciente informe de seguimiento: *"In seeking to reinforce the momentum of UNESCO's action in science and technology policy, the Organization's Medium-Term Strategy for 2002-2007 highlighted the adaptation of science and technology policy to societal needs as one of the major means of achieving Strategic Objective 6"*.

Es uno de los temas que más fácilmente despierta consenso este de *adaptar la ciencia y la tecnología a las necesidades de la sociedad*, si bien la discusión puede ser eterna sobre cuáles son esas "necesidades de la sociedad". De hecho, lo que queremos plantear aquí es que ese buen deseo es en realidad un cuchillo de doble filo. Para ilustrar lo que afirmamos, basta recordar los ejemplos de Stalin y Lysenko buscando adaptar la investigación a las necesidades de la sociedad del socialismo soviético, o a Hitler y los genetistas alemanes buscando adaptar la investigación a las necesidades de la sociedad aria y la construcción del Ü bermensch. Pero, para no buscar ejemplos tan lejanos, ya que estamos hablando de políticas nuevas, hacemos referencia a un fragmento de la página 323 de la edición de *Science* del 16 de julio de 2004, en donde Andrew Lawler y Jocelyn Kaiser hacen un resumen del informe de la Union of Concerned Scientists (UCS). La UCS se preocupa por la forma en que la Administración Bush busca que la investigación se adapte a las necesidades de la sociedad norteamericana que él preside, distorsionando los resultados sobre una nueva píldora contraceptiva y poniendo en peligro a los salmones del noroeste de la costa pacífica. La respuesta oficial, se nos dice, fue negar esa injerencia. Pero el 30 de julio de 2004, en la página 593 de *Science*, se cita al congresista Vern Ehlers, antiguo profesor de Física, que durante un debate con el representante Henry Waxman afirmó que no tiene nada de malo mezclar la política con la ciencia y que es importante preguntar a quien va a intervenir en un comité científico por quién votó, para estar seguro de tener a un amigo cuando se vayan a discutir temas como el uso de células embriónicas en la investigación. Nuevas políticas de ciencia y tecnología que se pre-

ocupan por adaptar la ciencia y la tecnología a las necesidades de la sociedad representada por sus gobernantes. Waxman lo resume de otra manera, diciendo que la Administración Bush toma primero las decisiones de política, y luego busca científicos que respalden su punto de vista. Ese es el otro filo del cuchillo de la adaptación.

En Colombia, como es bien sabido, la adaptación de la ciencia y la tecnología a las necesidades de la sociedad no ha llegado al mismo punto que en EE.UU. Sin embargo, en los Planes Oficiales de Desarrollo se ha hecho todo tipo de declaraciones sobre la necesidad de tal adaptación. En general, como los planes son redactados en las Oficinas de Planeación Nacional, pobladas principalmente por economistas, la ciencia y la tecnología aparecen al servicio de la economía, un poco como en la Edad Media se veía a la filosofía al servicio de la teología, cuando había más teólogos que economistas en las Oficinas de Planeación Real. Sin embargo, cuando se mira el desarrollo de esta idea, tanto en el texto de los planes como en su ejecución, se ve que es tomada en forma muy elemental e ingenua. Para comenzar, se utiliza demasiado el modelo lineal, en su versión de economista: hay una oferta de conocimiento hecha por unas universidades e institutos de investigación que deberían pensar en generar productos adaptados a sus consumidores, y hay unos consumidores que irían a adquirir esos productos cuando salgan al mercado, si los encuentran adecuados. Si no los adquieren, es porque los productores no generan conocimientos adecuados y es enteramente culpa de ellos. Por lo tanto, está enteramente a cargo de los productores la adaptación de sus productos de conocimiento a las “necesidades del país”, y el gobierno se limita a ser un espectador pasivo o, en el mejor caso, un financiador benevolente, que en general sólo participa generando mecanismos de crédito para los productores.

Por otro lado, se espera y se exige la aparición de unos “impactos”, es decir, unos efectos importantes en la economía y el bienestar social, que cierren en muy pocos años las brechas de pobreza y desigualdad, y se afirma que todo eso es posible mostrando el ejemplo de los tigres asiáticos, cuya sola mención, sin análisis de sus trayectorias, debería ser suficiente para generar competitividad y productividad, sin perder el tiempo en investigación básica, generación de competencias fundamentales, construcción de infraestructura, acumulación de capital humano y capital social para la construcción del conocimiento, etc. Se pide a los productores de conocimiento más o menos lo que se le pediría a un genio recién salido de la botella.

## DE LA INGENUIDAD A LA POLÍTICA

Todo lo anterior no nos permite aclarar bien cómo son las nuevas políticas de ciencia y tecnología, pero tal vez sí nos da elementos sobre lo que

deberían incluir tales políticas, además de los que ya hemos destacado en las recomendaciones de Budapest o en las contenidas en el VI Programa Marco de la Unión Europea.

Especialmente, hay que hacer una labor educativa de fondo. Preparar a la gente para ser ciudadanos de la sociedad del conocimiento. Ello implica un esfuerzo grande que debe reclamarse a las universidades para llenar de cultura científica a los ciudadanos, de tal manera que entiendan que las decisiones de su vida cotidiana, laboral y democrática pueden verse favorecidas por el uso de la información y el acervo cultural que llamamos ciencia; que desmitifiquen este acervo y entiendan que es algo que puede vincularse con su día a día; que vean que la relación puede ser de dos direcciones. El ciudadano corriente debe intervenir en el debate vigoroso y democrático sobre la creación del conocimiento y debe ser capaz de aprovechar el conocimiento para tomar decisiones acertadas en su vida diaria, ya sea ciudadano corriente, empresario innovador o dirigente público.

La misión de la universidad, por lo tanto, ya no puede limitarse a formar hombres y mujeres libres entre sus estudiantes, sino hombres y mujeres libres en toda la sociedad. Pero también, y sobre todo, ciudadanos y ciudadanas responsables en toda la sociedad, en el sentido del uso responsable del conocimiento que nos recomienda la UNESCO, es decir, la toma responsable de decisiones en la sociedad del conocimiento. Es tarea de la universidad. Y debería estar incluida en la política de ciencia y tecnología la generación de una cultura científica entre los empresarios y los administradores públicos, que, entre otras cosas, hoy no la tienen porque son los egresados de nuestra universidad de ayer, que no los formó en ella.

También, y no puede dejarse esto de lado, una política nueva de ciencia y tecnología debe preocuparse por lograr mejorar mucho la enseñanza de las ciencias en los niveles básicos de la educación. No tiene sentido hablar de sociedad del conocimiento sin un esfuerzo enorme de alfabetización funcional en ciencias de todos los ciudadanos. El miedo a las matemáticas, el avasallamiento ante la química, la vulnerabilidad ante las modas, colocan al individuo en situación de minoría de edad e indefensión y, claro está, no puede construirse sobre ellas una sociedad que aproveche la tecnología para su mejor vivir.

Es importante también entender que una nueva política de ciencia y tecnología no puede funcionar sin medir constantemente su funcionamiento y progreso. Nos da miedo medir, y parece funcionalista y mecanicista, pero no hay que olvidar que no podemos avanzar si no sabemos hacia dónde y no nos damos cuenta de cuánto avanzamos. Es cierto que se hace camino al andar, pero se hace camino si se tiene un norte, y de eso se trata la política. Sin embargo, se corre el riesgo de

marchar en círculos en el bosque si no se miden con cuidado el ángulo de avance y la distancia recorrida.

El esfuerzo de medir y normalizar la medida fue uno de los elementos centrales de la Revolución Francesa, que, además de la democracia en su forma contemporánea y los ideales de libertad, igualdad y fraternidad, nos legó el Sistema Métrico Decimal, sin el cual no podría haberse construido el mundo moderno. Lo esencial no es el sistema particular, sino saber exactamente a qué nos referimos cuando decimos algo. Cómo manejamos estándares de calidad, pertinencia, compromiso social o responsabilidad ética es algo que debemos aclarar. No puede una política de ciencia y tecnología continuar sólo con buenos consejos; debe ser capaz de medir y verificar si se avanza hacia ella y a qué costo. Dicho de otra manera, no puede haber responsabilidad sin rendición de cuentas, y no puede haber rendición de cuentas sin medición objetiva, es decir, consensual.

Algo se ha avanzado en las mediciones fundamentales. Los manuales de Frascati, Canberra y Oslo y la versión latinoamericana de este último, conocida como Manual de Bogotá, nos permiten ver hoy que sí hemos avanzado en la capacidad de medir la formación de gentes, la publicación de artículos, la búsqueda de metas de inversión. Esta capacidad nos permite colocar mojones deseables, como el porcentaje de Producto Interno Bruto que se debe invertir o el de personas que deben trabajar en ciencia y tecnología. La crítica que puede hacerse a estos manuales es que no son suficientes. No basta con publicar en revistas indexadas para haber resuelto los problemas de la sociedad, y esto es cierto. No basta con que el pediatra constate que la niña o el niño están creciendo satisfactoriamente para asegurar que serán buenos ciudadanos, pero es indispensable medir, pues, si se retarda su crecimiento, puede ser signo de que tienen algún problema fisiológico que les dificultará más el ejercicio de su ciudadanía, y al que es mejor poner atención pronto.

Para ir más allá, hay que crear indicadores de lo que el anglicismo corriente ha dado en llamar el “impacto” de la ciencia y la tecnología o la tecnociencia, es decir, la medida de los efectos amplios, en la sociedad, del quehacer tecnocientífico y el trabajo sobre el conocimiento. En este campo no hay manuales establecidos y es necesario participar.

El punto más importante que debe contener una política de ciencia y tecnología es el que se refiere a la construcción de un sistema, no de ciencia y tecnología, sino un sistema para que la sociedad pueda usar el conocimiento. Esto se ha olvidado con frecuencia y es indispensable incluirlo de manera fundamental en una política nueva de ciencia y tecnología. No se trata sólo de la gestión para la transferencia. La idea de la “transferencia” mantiene un regusto del modelo lineal. Es gestión para la construcción de redes tecnoeconómicas de incorporación del conoci-

miento en la sociedad. Michel Callon lo ilustra con un ejemplo sencillo: en una sociedad que no tiene aviación, no se construye el uso de esta sólo trayendo aviones. Se necesitan aeropuertos, claro está, pero también torres de control, controladores aéreos, agencias de viajes, pastillas contra el mareo, educación para perder el miedo a volar, necesidad de viajar, promoción turística, depósitos de combustible, talleres de mecánica de aviación, facultades de ingeniería aeronáutica, escuelas de vuelo y empresas de alimentación aérea, etc. Cuando se construye esta red, la sociedad tiene aviación. Algo parecido, que va mucho más allá de la “transferencia”, se requiere en la sociedad. Descubierto un nuevo medicamento, por ejemplo, se necesitan facultades de medicina, visitantes médicos, farmacias, etc. No sólo enfermos con la enfermedad correspondiente.

Así, la política de ciencia y tecnología no puede limitarse a la ciencia y la tecnología. Para que la Triple Hélice se mueva, se requiere la construcción de redes, en las cuales la política tiene un papel fundamental. Se requieren redes tecnoeconómicas, como recomienda Callon, pero también redes políticas y triples hélices políticas en las que intervengan el Estado, los industriales y los académicos, pero sobre todo los ciudadanos.

## LAS UNIVERSIDADES EN EL TRÁFAGO

Todo lo planteado aquí lleva a la conclusión de que la universidad debería tener un papel en una política de ciencia y tecnología que la saque de su supuesto encierro y la introduzca en el tráfico de la vida corriente. Esto replantea un viejo problema para una nueva política. ¿Debe la universidad aislarse de las presiones externas y reivindicar su autonomía? ¿Puede ejercer influencia sobre el exterior sin que el exterior la inflencie a su vez?

Cuando la universidad se ha mezclado en los tráfigos externos, ha pagado precios grandes. Baste con recordar todo el impacto doloroso que tuvo en la universidad latinoamericana su involucramiento en la política después del grito de Córdoba.

¿Qué impacto tendría en ella su involucramiento con el desarrollo empresarial y tecnológico de la sociedad, que parece inevitable? Si pagó tan alto precio por su esfuerzo en el siglo XX por la democratización de la sociedad, ¿qué le espera si asume la tarea de democratización del conocimiento promovida por UNESCO y comentada aquí? En cualquier caso, debe asumir esta tarea con menos fervor y más racionalidad que como lo hiciera con las tareas que fijó la Universidad de Córdoba.

## CONCLUSIONES

Difícil concluir sobre las “nuevas políticas en ciencia y tecnología”. Lo que he hecho es comentar y sugerir algunos elementos que una nueva

política en este tema debe incluir, además de los tradicionales. Entre estos, está la necesidad de pensar en la democratización del conocimiento, su asimilación en la sociedad, la posibilidad de que ciudadanas y ciudadanos, todos, puedan participar en el debate vigoroso e ilustrado sobre la producción y uso del conocimiento en la sociedad. Un segundo elemento es la necesidad de generar una cultura científica e insertarla en la cultura popular por la vía del diálogo, incluyendo en la cultura popular la de los industriales y administradores públicos. En tercer lugar, está la necesidad de medir cuidadosamente por medio de indicadores adecuadamente estandarizados y normalizados, sin lo cual la política no tiene sentido. El cuarto elemento sería la necesidad de generar una ética de la responsabilidad entre los investigadores y trabajadores del conocimiento. Por último, el quinto sería la necesidad de impulsar un amplio proyecto educativo para lograr la alfabetización funcional en ciencias básicas.

## COLOFÓN

Viene a mi memoria el Fedón de Platón. El diálogo se desarrolla en la cárcel, la noche anterior a la muerte de Sócrates. En un momento llega Xantipa, su esposa, quien le pregunta qué está haciendo, qué es ese comportamiento (ethos), cómo descuida a sus hijos y su hogar (oikos). Platón la muestra como una mujer desagradable y fuera de tono por ir con esas preocupaciones en un momento tan trascendental. Hoy sabemos que es indispensable preocuparnos por lo ético (ethos) y por nuestro hogar (oikos), es decir, por las consecuencias ecológicas y económicas de nuestra búsqueda de La Verdad, o de las modestas verdades que buscamos con nuestra ciencia y tecnología. Que la búsqueda trascendental de Sócrates no puede emprenderse sin tener en cuenta las preguntas domésticas de Xantipa. Allí sí hay algo nuevo para las políticas de ciencia y tecnología, y nos llevó veinticinco siglos darnos cuenta.





FIDEL CASTRO DÍAZ-BALART\*

## IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL LA EXPERIENCIA CUBANA

EN EL AÑO 2003 celebramos en mi país el 150º aniversario del natalicio de José Martí, el Apóstol de la Independencia. Varios eventos internacionales ese año tuvieron la oportunidad de reflejar la permanente validez del pensamiento universal de Martí. En esta reunión latinoamericana quisiera comenzar mi intervención con una cita de él: “¿Para qué, si no para poner paz entre los hombres, han de ser los adelantos de la ciencia?”.

### EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Para comprender el actual desarrollo de la ciencia y la tecnología en Cuba, es necesario abordar los antecedentes que lo hicieron posible, comenzando por la esfera de la educación.

### EDUCACIÓN

El establecimiento de un amplio programa educacional y el surgimiento de un verdadero desarrollo científico en Cuba emanan de una decisión política que se remonta a 1959, que dio como resultado profundas

\* Físico-matemático. Académico Titular del Ejercicio 2002-2006, Sección de Ciencias Naturales y Exactas, Academia de Ciencias de Cuba.

transformaciones en las esferas de la educación, la ciencia y la cultura. Como consecuencia directa de ello, surgieron diversos programas e instituciones científicas y educacionales que abarcaban un amplio espectro de la ciencia y la tecnología modernas, cuyos logros han beneficiado a amplios sectores de la población cubana.

En 1958 sólo había tres universidades públicas –una de ellas, la Universidad de La Habana, fundada en 1782– con una matrícula total de 15.609 estudiantes.

A mediados de la década de 1950, la población cubana ascendía aproximadamente a 6 millones de habitantes. Un millón era analfabeto. El 56% de los niños asistía a la escuela primaria, y solamente el 28% entre las edades de 13 a 19 años continuaba sus estudios en el nivel secundario. Unos 17.400 llegaban a ser graduados universitarios, y sólo el 3% de ellos eran mujeres.

En 1961 se llevó a cabo una campaña nacional con el objetivo de erradicar todos los índices de analfabetismo y semi-analfabetismo que existían en el país, condición esta que afectaba a más del 30% de la población. Dicha campaña fue complementada por otra de seguimiento destinada a hacer que los recién alfabetizados alcanzaran el sexto grado y, después, el noveno. Un elevado porcentaje de los que participaron alcanzó posteriormente niveles superiores. El presupuesto destinado a la educación se ha incrementado 22 veces con respecto al año 1958.

Estas obras nos permitieron establecer los siguientes principios básicos de la educación en Cuba:

- Igualdad de oportunidades y posibilidades de educación gratuita para todos los ciudadanos, sin importar origen social, edad, sexo, raza, religión o lugar de residencia.
- El estudio-trabajo, que vincula la teoría con la práctica, la escuela con la vida, la educación con la producción.
- Participación de toda la sociedad en las tareas de la educación, reconociendo a la sociedad como una gran escuela.

Se puede afirmar que las universidades cubanas se convierten cada vez más en *centros de investigación*. Más del 50% de todo el trabajo de investigación y desarrollo en Cuba es realizado en las universidades y sus centros de investigación, el 77% del claustro universitario participa activamente en los proyectos nacionales y locales, y el 42% de los estudiantes de pregrado de años superiores participan en actividades de investigación científicas extracurriculares.

El 10% de todos los estudiantes matriculados en cursos de pregrado pertenecen al movimiento de estudiantes de alto rendimiento y participan en trabajos investigativos de alta prioridad.

Hoy Cuba posee 64 centros de educación superior –53 universidades y 11 facultades independientes– con una matrícula de 300 mil estudiantes y 82 programas curriculares. Existen más de 23.651 profesores –el 28% de los cuales posee la categoría de Doctor en Ciencias– y programas curriculares en 28 especialidades. La actual universalización de la educación superior, que ahora se expande más allá de los predios universitarios hacia todos los municipios del país, es el mayor reto que se ha enfrentado desde 1959. Ello implica la creación de 400 filiales universitarias municipales en todo el país, donde cerca de 150 mil estudiantes se beneficiarán con 42 programas curriculares.

Actualmente, más de 700 mil personas –el 6,3% de la población total– poseen nivel universitario. Miles de estudiantes de otros países del Sur también se han beneficiado de estos programas durante varios años –16.951 graduados, 123 de los cuales poseen el grado de Doctor en Ciencias. En estos momentos, como un aporte de Cuba al desarrollo de la salud pública en el Tercer Mundo, en la Escuela Latinoamericana de Ciencias Médicas hay alrededor de 7 mil estudiantes de medicina de diferentes países de América Latina, África y América del Norte.

En relación con la investigación y el desarrollo y su incorporación a la educación superior, teniendo en cuenta las experiencias pasadas, y mediante el uso de las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), los expertos cubanos han desarrollado métodos modernos y software educativos para la erradicación del analfabetismo, que ya se están aplicando en países de América Latina, como Venezuela, y en algunos países africanos. Por su parte, Cuba le ofreció a UNESCO la posibilidad de disponer gratuitamente de estos programas.

En cuanto a la creación de capacidades educacionales, un ejemplo merece ser mencionado: las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

El carácter interdisciplinario de las tecnologías de la información hace que sea particularmente difícil determinar sus orígenes en Cuba. Sin embargo, en abril de 1970, el Centro de Investigaciones Digitales, adscrito a la Universidad de La Habana, y creado poco antes, fue capaz de producir la primera microcomputadora nacional, conocida como CID-201 –en aquel entonces, contraparte de la PDF-11 estadounidense.

A partir del curso académico 1970-1971, se comenzó a dictar la especialidad de Cibernética en la Universidad de La Habana. Entre 1988 y 1989, la carrera de Computación comenzó a ser ofertada por las universidades de Villa Clara y Oriente. Las carreras de Automatización y Telecomunicaciones, entre otras, se añadieron al prospecto. Durante el curso académico 2002-2003, un nuevo centro de educación superior abrió sus puertas: la Universidad de las Ciencias Informáticas, que se enorgullece de contar actualmente con un total de 4 mil estudiantes,

y se espera que sea un pilar en la formación de estos especialistas en nuestro país.

Desde 1970 hasta el presente, 2.366 alumnos se han graduado de la especialidad de Ciencias de la Computación, anteriormente conocida como Cibernética. En el mismo período, 2.589 estudiantes se han graduado en la especialidad de Ingeniería de la Información.

En el caso de la enseñanza técnica de nivel medio, la matrícula del actual curso escolar asciende a 30 mil estudiantes.

Con respecto a los esfuerzos que hace Cuba en el campo de la educación primaria, los estudiantes de todos los grados tienen a su disposición computadoras y redes de computadoras en todo el país.

Para tener una idea de la magnitud de este esfuerzo, a pesar del bloqueo económico impuesto a Cuba desde el exterior, recientemente condenado en las Naciones Unidas por 178 países, y que obliga al país a erogar una mayor cantidad de dinero en las compras que efectúa en lugares mucho más lejanos, con muchas limitaciones, se compraron 46.290 computadoras, equipadas con multimedia e impresoras, que fueron distribuidas en todas las escuelas primarias y secundarias, incluidas todas las escuelas rurales. Esta última tarea requirió la instalación de paneles solares en 2.368 escuelas primarias, secundarias, politécnicas y otras instituciones de educación superior en todo el país.

Antes de abordar el tema de la biotecnología, permítanme hacer una breve referencia al impacto que han tenido la ciencia y la tecnología en otras ramas de la industria. Cuba ha atravesado varios modelos organizativos de políticas científicas, incluida la creación, a mediados de la década del noventa, de un sistema nacional para las innovaciones científicas y tecnológicas. Además, ha revitalizado las tecnologías nacionales, adaptando la ciencia y la tecnología importadas.

Esta práctica fue especialmente importante en la adaptación de las plantas eléctricas del país, un proceso que le permitió a Cuba, durante 2003, generar cerca del 95% de su electricidad utilizando el crudo nacional. Las prospecciones petrolíferas en alta mar, que se llevan a cabo con la colaboración de compañías extranjeras en profundidades que exceden los 2.000 m –una actividad que desempeña un papel importante en la asimilación de las altas tecnologías y su inserción en la nueva economía–, constituyen una esfera en la cual Cuba tenía muy poca experiencia en el pasado.

También quisiéramos mencionar los resultados obtenidos en la industria del níquel. Mediante la modernización de la tecnología y las técnicas de gestión, y con el uso intensivo de la ciencia y la técnica, esta industria obtuvo un récord productivo de 80 mil toneladas en el año 2002, lo cual la convierte en el cuarto mayor productor a nivel mundial.

La introducción de las innovaciones tecnológicas y la adaptación de las tecnologías transferidas también han beneficiado a otros sectores de la industria:

- En 1992, sin tener ninguna experiencia previa, Cuba pudo introducir el servicio de telefonía celular con la colaboración de México. Hoy existe un nuevo proveedor, que utiliza la tecnología GSM.
- Varios equipos de alta tecnología, diseñados y producidos en Cuba, incluidos la tomografía por Resonancia Magnética Nuclear (RMN), instrumentos especializados para el mapeo del cerebro y equipos de ultrasonido con aplicaciones médicas, son utilizados en el Sistema Nacional de Salud en Cuba y exportados a muchos países en todo el mundo.

### CIENCIA: EL DESARROLLO DE LA BIOTECNOLOGÍA

Antes de abordar nuestro principal ejemplo de creación de capacidades científicas para el logro del desarrollo económico, la biotecnología y la industria farmacéutica, permítanme destacar que en el año 2002 Cuba invirtió aproximadamente el 1% de su PIB en actividades directamente relacionadas con la ciencia y la tecnología. En Cuba existe un total de 218 instituciones dedicadas a la ciencia y la tecnología, de las cuales 118 cuentan con centros de investigación. Más de 31.400 personas trabajan en institutos especializados en la esfera de la investigación y el desarrollo. La cifra total de trabajadores vinculados a las esferas de la ciencia y la tecnología asciende a más de 64 mil, de los cuales el 52% son mujeres. De la población económicamente activa del país, 13,4% trabajan en el sector de la ciencia y la tecnología, cifra comparable con algunos países desarrollados de Europa.

Al analizar el campo de la *genética* y la *biotecnología*, es necesario recordar el equipo de científicos cubanos que en 1981 fueron capaces de producir (obtener) el interferón alfa leucocitario. El hecho de que este equipo haya podido producir lo que sólo unos pocos países desarrollados habían logrado antes condujo a la idea de que la biotecnología podía representar una línea estratégica en el desarrollo científico para un país pequeño, desprovisto de recursos naturales.

Para lograr el objetivo de crear un sector de la biotecnología que tuviese un impacto en la economía cubana, los conceptos que a continuación se relacionan resultaron ser de gran utilidad.

- Organizaciones en circuito cerrado. Las instituciones más importantes fueron estructuradas en organizaciones de investigación, producción y comercialización, en las cuales todo el ciclo, desde el dinero invertido en la investigación, el desarrollo y la producción, hasta la recuperación de las inversiones en el mercado, se

subordinó a la misma gerencia y al mismo nivel de responsabilidad. Esta estrategia reforzó el compromiso de los científicos con el destino final en la práctica del conocimiento que ellos producían, creó un impulso encaminado a la concentración de todos los esfuerzos y permitió viabilidad económica al sector durante el período de contracción económica de la década de 1990.

- Organizaciones orientadas hacia la exportación. En países pequeños como Cuba, el mercado interno no es lo suficientemente grande como para atraer las inversiones en investigación y el incremento de la producción necesarios para que los esfuerzos en la esfera de la biotecnología sean rentables. De modo que el desarrollo de los productos se efectuó con miras al mercado global. Además, esta estrategia creó una fuerza motriz capaz de mejorar los niveles de calidad.
- Propiedad intelectual. Aunque este es un tema polémico, todo esfuerzo por desarrollar productos altamente innovadores para los mercados más importantes necesita estar protegido por patentes. El esfuerzo por crear una plataforma de la propiedad intelectual cobró un mayor auge tras la entrada de Cuba en la OMC en 1995. Actualmente, las principales organizaciones de la biotecnología en Cuba son propietarias de más de 600 patentes registradas en el exterior. Esto también se corresponde con la decisión de no limitarse a los productos biotecnológicos “me-too” o “biogénicos”, sino de aumentar la competitividad en el campo de los productos innovadores. Sin embargo, esta estrategia exigía una estrecha relación entre la investigación, incluida la investigación básica, y la estrategia industrial. La existencia de esta plataforma de propiedad intelectual nos permite en estos momentos aspirar a una justa recompensa por nuestras inversiones a través de las negociaciones con compañías de países industrializados.

Cuba ha desarrollado una gran infraestructura para la industria biotecnológica, cuya génesis fue la creación en 1965 del Centro Nacional de Investigaciones Científicas (CNIC), que devino en generador de múltiples avances en la ciencia cubana y centro formador de destacados líderes científicos en el campo de la biomedicina.

La principal zona de desarrollo, que agrupa a más de 42 instituciones científicas de investigación, producción y comercialización, es el llamado Polo Científico del Oeste de La Habana, similar a un parque tecnológico. Permítanme brindar una información general acerca de los tres centros más modernos y mejor conocidos a nivel mundial.

El Centro de Inmunología Molecular (CIM) es una moderna organización, tanto en términos de su equipamiento como de sus re-

cursos humanos. Cuenta con un personal permanente compuesto por 425 empleados y cubre un área de 15.354 m<sup>2</sup>. Su misión es utilizar y desarrollar la biología molecular con el fin de estudiar diversos tipos de cáncer y desarrollar vacunas contra esta enfermedad y anticuerpos monoclonales. Como parte de su misión, el CIM cuenta con un grupo de biofísicos teóricos que modelan antígenos y receptores celulares que están relacionados con enfermedades específicas y con el cáncer, lo cual constituye el objeto de su investigación. Asimismo, posee un vasto conocimiento y trabaja con modernas bases de datos y técnicas bioinformáticas, con las cuales se pueden llevar a cabo varias tareas, incluido el modelaje matemático de la regulación dinámica del sistema inmune.

Por su parte, en el Instituto de Investigación Carlos J. Finlay existen dos líneas de producción para vacunas humanas, una gran operación que involucra a más de 900 empleados a tiempo completo. Sus objetivos son la investigación y el desarrollo de nuevas vacunas contra el meningococo tipos B y C, la vacuna trivalente contra la leptospirosis y nuevas versiones para las vacunas regulares contra el tífus, el tétanos y las vacunas combinadas. El uso de estas vacunas en humanos, uno de los objetivos del Instituto Finlay, ha dado como resultado mayores niveles de regulación, tanto a nivel nacional como internacional.

En la actualidad, la vacuna antimeningocócica tipo B, desarrollada con el uso de tecnología nacional, se vende en América Latina –principalmente en Brasil– en el orden de las 10 millones de dosis. Las vacunas contra la hepatitis B y el dengue se encuentran en proceso de investigación y desarrollo.

En el año 2002, el Instituto Finlay le concedió a la Glaxo Smith Kline los derechos para producir la vacuna antimeningocócica cubana para territorios específicos, incluidos los Estados Unidos. El Instituto está trabajando con dicha compañía para desarrollar una nueva versión de su vacuna antimeningocócica tipo B.

Por último, el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología (CIGB) tiene un amplio mandato, el de aplicar la biología molecular, incluidas las técnicas de ADN recombinante y otras, a los seres humanos, la protección de la salud animal y la agricultura (biotecnología agrícola), a fin de poder aislar, reproducir y manipular fragmentos genéticos. Por este motivo, el CIGB cuenta con instalaciones muy modernas que pueden caracterizar las propiedades físicas de las moléculas y materiales a granel. Estas instalaciones incluyen la espectrometría de masa iónica, la microscopía electrónica de alta resolución y los secuenciadores de ADN.

El CIGB cuenta con un personal permanente de 1.245 empleados. Consta de dos edificios principales donde se encuentran las instalaciones dedicadas a la investigación, el desarrollo y el control de calidad, una planta de producción y dos instalaciones para animales. Cuenta



además con un laboratorio de bioseguridad nivel 3 (BSL-3) que opera a un nivel de BSL-2 y trabaja en las vacunas contra el VIH y el dengue.

La instalación de producción del CIGB posee una elevada calidad, y en dos ocasiones ha sido certificada por la Organización Mundial de la Salud como aceptable para producir y suministrar vacunas contra la hepatitis B según los requerimientos de Naciones Unidas y otras organizaciones de salud. Su próxima meta será cumplir las normas de la organización norteamericana para el control de los medicamentos –Federal Drugs Administration (FDA)– con vistas a producir fármacos para los mercados del Primer Mundo.

Es necesario destacar que estas tres instituciones cuentan con modernas instalaciones de producción que poseen controles y niveles de calidad compatibles con los que existen actualmente en el mundo. Han instalado un conjunto de terminales –con procesadores provenientes de China y otros países asiáticos– que les permiten llevar a cabo cálculos más complicados en el campo de la bioinformática. Un aspecto fundamental en todos los laboratorios de producción es la importación de los productos químicos fundamentales para diversos tipos de fermentación y procesamiento de nutrientes, muchos de los cuales provienen de Estados Unidos. Cuba se ve obligada a encontrar las vías para obtenerlos, sorteando las restricciones impuestas por dicho país, a un costo tres o cuatro veces superior, lo cual constituye otro ejemplo de las dificultades impuestas por el bloqueo.

El desarrollo de la biotecnología continúa teniendo una gran repercusión en la esfera de la salud pública, lo cual ha dado como resultado la producción de un número impresionante de productos nuevos, incluida la vacuna recombinante contra la hepatitis B; el PPG, un medicamento hipocolesterolémico; la estreptoquinasa recombinante, utilizada en el tratamiento de los ataques cardíacos; un factor de crecimiento epidérmico recombinante, utilizado para casos de quemaduras severas; los componentes de un kit diagnóstico para la detección precisa de las cepas del virus del VIH; y los anticuerpos monoclonales, utilizados para diagnósticos, por ejemplo de hepatitis C, y el tratamiento de diversas enfermedades.

Cuba es uno de los pocos países –sólo antecedido por Estados Unidos, Francia, Suiza, Inglaterra y Japón– que trabaja en la creación de un candidato vacunal para la prevención del SIDA. Los niveles de desarrollo alcanzados por la industria de las ciencias de la salud en Cuba concitan admiración, y contribuyen al bienestar del mundo entero. Para tener una idea de los avances alcanzados por Cuba en esta industria de alta tecnología, con efectos significativos en el nivel de prestigio de la salud pública cubana, baste destacar lo siguiente.

- De los diez productos biotecnológicos para uso humano más ampliamente comercializados a nivel internacional, ocho son producidos en Cuba. Además de los ya mencionados, se encuentran en estos momentos en fase de prueba los interferones Alfa y Gamma recombinante, el factor estimulador de colonias de granulocitos y el factor de crecimiento interleukina 2.
- Se reportan avances en los medicamentos para la cura del cáncer y diferentes tipos de anemia, así como en la investigación y el desarrollo de vacunas contra la hepatitis C, la leptospirosis y el dengue, con resultados alentadores.
- En noviembre de 2003, el equipo multidisciplinario del Laboratorio de Antígenos Sintéticos de la Facultad de Química de la Universidad de La Habana, en el cual participan muchos científicos del Polo Científico del Oeste de La Habana, desarrolló lo que se conoce como vacuna sintética para uso humano. Las pruebas clínicas para la vacuna contra el virus *Haemophilus influenzae* resultaron ser exitosas. Varios millones de dosis se produjeron a principios de 2004 con el fin de ser distribuidas de forma masiva en todo el sistema de salud nacional.
- En otra de las ramas de la industria farmacéutica, alrededor de setenta medicamentos cubanos han sido registrados a nivel internacional, y muchos más están en proceso de registro. En Cuba se producen unos 900 medicamentos actualmente, incluida una amplia variedad de medicamentos naturales, tales como la Melagenina, utilizada para la cura del leucoderma; el Vimang, elaborado a partir de los extractos del mango y utilizado como antioxidante, analgésico y antiinflamatorio; y la Espirulina, utilizada para aliviar el estrés extremo.

Debemos señalar que Cuba posee un sistema de salud que aplica esta nueva generación de fármacos a su población. Actualmente, cuenta con 67 mil médicos, uno por cada 165 habitantes, la más baja proporción en todo el mundo, y una tasa de mortalidad infantil de 6,5‰ nacidos vivos.

## BIOTECNOLOGÍA AGRÍCOLA

A continuación, presentamos unos breves comentarios en relación con las aplicaciones de la biotecnología agrícola, un campo muy importante y promisorio.

La biotecnología agrícola se desarrolla en el contexto de la agricultura sostenible y los sistemas de producción intensiva, y se aplica en los centros biotecnológicos de todo el país. Además del complejo biotecnológico de La Habana, existen los siguientes centros:

- Centro de Biotecnología de las Plantas, Universidad de Las Villas, Santa Clara. Se encarga de la micropropagación masiva de especies vegetales y la producción de plantas resistentes a las plagas mediante la ingeniería genética. Las especies con las cuales se trabaja son la papa, la caña de azúcar, el café, la fruta bomba y especies arbóreas.
- Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología de Sancti Spíritus. Se ocupa de la investigación, el desarrollo y la producción de medios de diagnóstico basados en anticuerpos monoclonales. Sus resultados son aplicables a la salud humana, la veterinaria y los cuidados fitosanitarios. Produce, mediante ingeniería genética, plantas resistentes a las plagas y las enfermedades, y utiliza las plantas como biorreactores.
- Centro de Bioplasmas, Universidad de Ciego de Ávila, Ciego de Ávila. Lleva a cabo la micropropagación masiva de especies vegetales. Mediante la técnica de la ingeniería genética, obtiene plantas resistentes a las plagas. Las principales especies con las cuales trabaja son la piña, la caña de azúcar y los cítricos.
- Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología de Camagüey. Produce, mediante la técnica de la ingeniería genética, plantas de boniato resistentes a los insectos. También produce en gran escala vacunas veterinarias recombinantes, así como bioproductos para la agricultura.

En el caso de la biotecnología de las plantas, los principales campos en los que actualmente existe actividad de investigación y desarrollo son los siguientes: la micropropagación de plantas; los bioproductos de nueva generación; los diagnósticos avanzados de enfermedades, basados en la inmunodetección y la biología molecular; la transgénesis de las plantas para incrementar su resistencia a las plagas, las enfermedades, la salinidad, etc.; las plantas con una mayor calidad nutricional; la genómica de las plantas; las plantas como biorreactores; la producción de anticuerpos terapéuticos y vacunas en plantas transgénicas.

Los principales logros relacionados con la biotecnología agrícola en Cuba pueden ser agrupados en dos categorías.

## LA BIOTECNOLOGÍA DE LAS PLANTAS

- La micropropagación de plantas. Propagación masiva *in vitro* de cultivos agrícolas y plantas ornamentales, desarrollo de procedimientos para la propagación clonal de especies de importancia económica e instalación de 15 biofábricas con una capacidad

total de más de 60 millones de vitroplantas por año. Estas tecnologías desempeñaron un papel fundamental en la introducción acelerada de nuevas variedades de cultivo cuando la agricultura cubana se vio afectada por plagas devastadoras, por ejemplo, en la caña de azúcar y el plátano.

- Bioproductos. Productos biológicos para la agricultura. Se aplican enfoques que contribuyen a la protección del medio ambiente para combatir las plagas y las enfermedades que afectan a la agricultura. Se le ha prestado una gran atención al desarrollo de nuevos bioproductos, así como al mejoramiento de los productos ya existentes. En estos momentos se encuentran en fase de investigación y desarrollo tres líneas diferentes de bioproductos: los biofungicidas, los bioinsecticidas y bionematocidas, y los biofertilizantes.
- Plantas transgénicas. Mejoramiento genético. Las principales líneas de desarrollo están relacionadas con el uso de la ingeniería genética para la introducción de los genes responsables de la resistencia de las plantas contra las plagas y las enfermedades. Otros campos incluyen la modificación de los aspectos relacionados con la calidad industrial.
- Uso de plantas para la obtención de fármacos. Actualmente se encuentra en fase final de investigación un proyecto avanzado para la expresión de un anticuerpo para uso industrial. Otras investigaciones se encuentran en curso en estos momentos, encaminadas a la expresión en plantas de varias moléculas para uso farmacéutico y veterinario.

## BIOTECNOLOGÍA ANIMAL

- Mejoras en la salud animal. Se han desarrollado varios medios diagnósticos para enfermedades establecidas o cuarentenadas, cuyo uso ha sido amplio. En estos momentos se aplican las vacunas obtenidas mediante las tecnologías tradicionales. En la agricultura cubana se está aplicando en gran escala una vacuna recombinante contra la garrapata del ganado, con lo cual se ha reducido significativamente el uso de baños químicos para controlar esta plaga, así como la infección y mortalidad causadas por los hemoparásitos.
- Manipulación reproductiva. El uso de modernas tecnologías reproductivas que contribuyan al mejoramiento y la consistencia genéticas se aplica ampliamente. Se investigan tecnologías para

el uso de animales transgénicos en la expresión de los medicamentos y fármacos recombinantes.

- Estimulación del crecimiento de los organismos acuáticos. Los organismos transgénicos y sus enfoques aún se encuentran en fase de investigación. Se estudian los procesos bioquímicos que intervienen en el crecimiento con el fin de desarrollar tecnologías que permitan la producción acelerada de peces y crustáceos.

Hemos visto los orígenes y propósitos del complejo biotecnológico cubano, que ha tenido resultados muy interesantes que se corresponden con el objetivo de utilizar las nuevas tecnologías para fomentar el desarrollo económico nacional. Su importancia económica puede apreciarse a través de los datos que se aportan. En la actualidad, este sector representa el 3% del PIB de Cuba. En el futuro, esta cifra se incrementará.

## CONSIDERACIONES FINALES

Al concluir, quisiera expresar consideraciones de carácter general y relacionar algunas de las enseñanzas específicas que se derivan de la experiencia cubana.

El término “La Ciencia en el Sur” es, en muchos sentidos, un término general, pero tiene que ver específicamente con la distribución de la actividad científica en el mundo, y sus consecuencias deben preocuparnos a todos, tanto en el Norte como en el Sur.

En primer lugar, esta polarización de la actividad científica es un “problema global”, tanto como el crecimiento poblacional, las migraciones, la escasez de energía, la contaminación ambiental, el suministro de alimentos y la violencia. Es sorprendente ver con cuánta frecuencia se excluye este problema de los debates sobre las preocupaciones globales, porque la polarización de la ciencia no es sólo un problema en sí, sino que también amenaza el surgimiento de soluciones viables para el resto de los problemas.

La idea de que el conocimiento es diferente de otros recursos económicos en el sentido de que cualquier persona podría apropiarse de él libremente es en extremo “ingenua”. El uso del conocimiento –para no hablar de la generación del conocimiento– requiere recursos humanos competentes y abundantes, acceso a los canales de información, recursos organizativos, vínculos funcionales entre la academia y la industria, infraestructura de apoyo legal, capacidad de negociación, y muchos otros aspectos cuya escasez en el Sur constituye una enorme barrera, más poderosa que cualquier arancel aduanal que pudiera existir.

El conocimiento y la ciencia son el mismo problema. En el mundo de hoy, la capacidad de utilizar el conocimiento está cada vez más ligada a la capacidad de generarlo. Los modelos de transferencia del

conocimiento y las tecnologías ya no son funcionales. Lo que debe fomentarse es la capacidad científica.

El efecto práctico de la tendencia a concentrar la ciencia, más tarde o más temprano, obstaculizará el desarrollo de la ciencia en todo el mundo, tanto en el Sur como en el Norte, y estas son algunas de las razones.

La ciencia se beneficia de la diversidad de enfoques para cada problema. La diversidad de enfoques está profundamente enraizada en el carácter social de la actividad científica; está relacionada con la diversidad intrínseca de las sociedades en las cuales esta se produce y en las que se investigan los mismos problemas. La concentración de la ciencia en pocos países reducirá su diversidad y obstaculizará la necesaria sustitución de paradigmas que la hacen avanzar.

La investigación científica fue, en sus inicios, un esfuerzo esencialmente individual. Mucho menos requería la existencia de instituciones complejas, servicios estructurados de apoyo y recursos organizativos. En la actualidad, la investigación es una empresa cada vez más colectiva.

La ciencia moderna surgió en las naciones industrializadas, en un ambiente de libres intercambios, publicación anticipada y coparticipación altruista de los resultados. No existía nada similar a nuestro actual sistema de protección a la propiedad intelectual, apropiación privada del conocimiento, relación científica básica con los secretos industriales, etcétera.

Esta lista podría ser mucho más larga, pero basta para demostrar que el intento de repetir –más de un siglo después– la experiencia del desarrollo de la ciencia y la tecnología en las naciones industrializadas es una estrategia equivocada. Y esta, precisamente, es la estrategia esencial de muchos sistemas de cooperación internacional.

Por tanto, la cooperación entre el Norte y el Sur debe comprenderse y establecerse de la siguiente forma.

Debe proporcionar proyectos de investigación conjuntos; el intercambio de personas debe ser una consecuencia de ello, y no el desarrollo individual. Debe estar encaminada al desarrollo de instituciones o, al menos, de equipos de investigación.

Generalmente, los programas de cooperación incluyen alguna forma de coparticipación de la información. Pero dicha información ha de ser compartida por todos los participantes a través de los canales establecidos para ello. Por lo general, los sistemas de cooperación son académicos, pero deben combinar los componentes académicos e industriales y ser capaces de influir en la tecnología y la economía.

Los sistemas de cooperación con los países en desarrollo no deben centrarse solamente en los problemas locales. Asimismo, deben es-

timularse los proyectos de investigación de avanzada que concitan el interés universal.

Pero, quizás, la percepción errónea más significativa es ver la cooperación científica entre el Norte y el Sur como una ayuda a los países en desarrollo, en vez de como un enfoque conjunto de un problema global que afectará a todos, y cuya solución proporcionaría ventajas a todos.

En relación con la experiencia cubana, como ya ha sido mostrado en la presentación, consideramos importante subrayar lo siguiente.

Una base muy importante para el uso de la ciencia y la tecnología en el desarrollo de la economía nacional fue la posibilidad de disponer de un gran número de trabajadores con una sólida educación mínima, capaces de aprender con rapidez las nuevas tareas y participar activamente en ellas junto a los científicos, los tecnólogos y los técnicos, e, incluso, ser creativos en su trabajo.

En cuanto a la creación de capacidades, Cuba ha fomentado una serie de instituciones educativas e investigativas de excelencia que han dado un gran impulso a las ciencias básicas y la tecnología en varios sectores.

El país ha desarrollado una masa crítica de científicos y técnicos, que son los recursos humanos fundamentales capaces de asimilar los últimos conocimientos, siendo el Complejo Biotecnológico un ejemplo de esto.

Finalmente, como bien se puede apreciar, Cuba, privada de la posibilidad de importar lo más novedoso que existe en el mundo de la ciencia y la tecnología, se ha visto obligada a modernizar su infraestructura tecnológica y seguir sus propias líneas de desarrollo, basando sus esfuerzos en su principal y único recurso, el potencial humano. Ha sido un esfuerzo decidido y constante, y hay muchos resultados positivos que mostrar en el campo de las tecnologías tradicionales y modernas.

En realidad, es innegable –y al propio tiempo estimulante– que el desarrollo de la ciencia y la tecnología en Cuba, componente esencial de la cultura de su sociedad y resultado de su trabajo perseverante, haya tenido como base fundamental una idea central de José Martí, relacionada con el desarrollo de la humanidad: “ser cultos para ser libres”.

HUGO ABOITES\*

**UNIVERSIDAD Y MAQUILADORA EN LA  
FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS:  
EL EXPERIMENTO DE LA EDUCACIÓN  
SUPERIOR EN LA INTEGRACIÓN  
ECONÓMICA DEL LIBRE COMERCIO\*\***

LA INDUSTRIA MAQUILADORA consiste de plantas extranjeras de ensamble de mano de obra intensiva de origen sobre todo estadounidense, que, en un número cercano a las 2 mil, se localizan en la frontera entre México y Estados Unidos. Se concentran sobre todo en Ciudad Juárez y Tijuana (1.336 plantas en ambos lugares) y emplean a más de un millón de operarios, la gran mayoría mujeres jóvenes del medio rural, que generan una producción con un valor de 18 mil millones de dólares (La Jornada, 2003: 19).

Esta industria comienza a surgir sobre todo en los años setenta y se consolida en los ochenta. Con la llegada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lo que era un fenómeno confinado a la frontera comienza a convertirse en una estrategia nacional de industrialización. El ex presidente Salinas señalaba, defendiendo su administración, que la propagación de la maquiladora a todo el país era uno de los más importantes logros del Tratado de Libre Comercio que él había impulsado.

El TLCAN hizo más rentable que los empleos se movieran hacia el interior del país. Con la apertura económica, las fronteras, en parti-

\* Doctor en Educación. Profesor-Investigador del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

\*\* Los elementos aquí presentados son parte de un trabajo más amplio.



cular las llamadas zonas libres, y la Ciudad de México, dejaron de ser los puntos de ubicación más atractivos. De las 2.500 empresas maquiladoras que se establecieron en México entre 1994 y 1999, más de la mitad se ubicaron fuera de la zona fronteriza del norte y se propagaron en diversas regiones del país (Salinas de Gortari, 2004: 8).

La maquiladora pasa así a convertirse en una opción de desarrollo nacional. Lugares tan alejados de la frontera norte, como Puebla, Tlaxcala, Veracruz e incluso Yucatán, fincan ya en esta forma de inversión productiva extranjera una parte importante de su política de empleo y desarrollo. La maquiladora se ha constituido así, inevitablemente, en uno de los escenarios concretos para quien quiera imaginarse cuál será el futuro de país que prefiguran los acuerdos de libre comercio como el TLCAN de 1994 y las políticas económicas hasta ahora vigentes. Ese futuro no es el de México como una potencia media, como plantea la optimista visión oficial, sino el de un país cuya oferta fundamental a los países hegemónicos es convertirse en una gran reserva de mano de obra de baja calificación dedicada al ensamblaje de los productos y servicios de las economías desarrolladas. De esta manera, la expresión “un país maquilador”, que anteriormente se usaba en México como un recurso fácil del discurso opuesto al rumbo de la política económica neoliberal, se ha convertido en realidad en estos últimos años en la meta de muchas de las políticas de atracción de capital externo.

Por otro lado, ni siquiera es necesario hacer un esfuerzo especulativo mayor para anticipar cuáles pueden ser los impactos concretos que traerá esta vía de desarrollo para el país. En efecto, la frontera norte de México se ha convertido, en los hechos, en un enorme experimento piloto de lo que ocurre cuando se opta por este camino. Durante muchos años este modelo de desarrollo ha venido interactuando con el contexto social, cultural y educativo de la región fronteriza. Treinta años es tiempo suficiente para ver con nitidez, y más allá de la bruma de las buenas intenciones y el discurso oficial, qué es lo que ocurre con la maquiladora, la sociedad y la educación en una región concreta.

## TIJUANA Y CIUDAD JUÁREZ

En Tijuana y Ciudad Juárez es posible constatar que se han creado cientos de miles de empleos, pero también una secuela de cambios sociales y culturales, que académicos<sup>1</sup> y hasta políticos<sup>2</sup> hoy reconocen han tenido

---

1 Sobre esto pueden verse trabajos como los de Israel Covarrubias González y Alfredo Limas Hernández, citados por González Rodríguez (2002).

2 Recientemente, los dos candidatos a gobernador del estado de Chihuahua, uno del PRI y otro de una alianza del PAN-PRD y otros partidos en Ciudad Juárez, “admitieron el fracaso de los gobiernos de filiación panista y priísta, que fueron incapaces de aportar soluciones concretas a la problemática de los homicidios de mujeres, la inseguridad y el clima de violencia e impunidad” (Breach y Villalpando, 2004: 34).

un fuerte impacto en la descomposición del tejido social. La migración masiva de jovencitas, casi niñas, procedentes de poblados y familias sumamente tradicionales; el súbito cambio en los niveles de ingresos monetarios; la alteración sustancial de los roles hombre-mujer (mujer con ingresos, hombre desempleado), todo esto ha generado manifestaciones sumamente preocupantes. El más cruel indicador de los cambios de todo tipo que pueden darse al calor de un desarrollo industrial basado en el desplazamiento de grandes grupos humanos y el uso intensivo de mano de obra, como el que explosivamente se genera en la frontera, es sin duda el asesinato de más de 350 mujeres, muchas de ellas jóvenes obreras de las plantas maquiladoras<sup>3</sup>. Pero, también, el problema del narcotráfico.

Evidentemente, además de los cambios sociales y culturales, la presencia de la industria maquiladora provocó una intensa interacción con el contexto educativo de estas dos ciudades, es decir, con las instituciones, las expectativas sociales que las rodean y las relaciones que estas tienen con el mercado laboral. Por ello, intentamos presentar algunas de las lecciones que nos ofrecen tantos años de relación entre este contexto, producto del libre comercio, y la educación mexicana. En el fondo, tratamos de respondernos a la pregunta respecto de qué sucede con la educación y la educación superior en dos ciudades mexicanas, Ciudad Juárez y Tijuana, donde las maquiladoras se han convertido en una presencia económica y social prioritaria. En definitiva, ¿qué sucede con las universidades en el marco de lo que en concreto es uno de los significados del Tratado de Libre Comercio? ¿Qué tipo de universidad está surgiendo de este encuentro fenomenal que ocurre en la frontera entre Latinoamérica y la economía hegemónica más importante del mundo?

Este primer encuentro de grandes proporciones entre la educación mexicana y una industria de origen extranjero no se dio en el vacío, sino a partir de las características propias de la educación mexicana, por un lado, y de la industria maquiladora, por el otro. En esta primera parte se analizan algunas de las características más generales de ambos polos.

---

3 Junto con otros factores, estas políticas contribuyen a generar contextos deteriorados, donde abundan las madres solteras, la explotación femenina y la violencia contra las mujeres. La ciudad toda se vuelve maquila, y esta, como forma de organización social y control, "se filtra poco a poco a los entendimientos colectivos de lo económico y social, de lo industrial y lo doméstico" (González Rodríguez, 2002: 31). En Ciudad Juárez, el asesinato de varios cientos de mujeres "se genera en medio de la degradación social de la frontera y de la maquila, en donde las alteraciones en las relaciones de género juegan un papel fundamental: una especie de machismo ultrajado" (Zermeño, 2004: 5) que cobra venganza. "En la Edad Media, la cacería de brujas se desató cuando las mujeres comenzaron a tener un rol protagónico, haciendo imperar una racionalidad instintiva que ponía en cuestión la jerarquía y el papel preponderante de las instituciones y del orden; fueron entonces juzgadas y quemadas" (Zermeño, 2004: 8).

Luego, en una segunda parte, se presentan los rasgos concretos y a nuestro juicio más importantes de las consecuencias de esa interacción.

## EDUCACIÓN Y MAQUILADORA: ALGUNOS RASGOS IMPORTANTES

### EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Cuando la maquiladora comienza a crecer en la frontera, interactúa con una educación media superior (destinada a jóvenes de entre 15 y 18 años) que tiene una estructura sumamente centralizada y vertical. Sumamente rígida, además, en su planteamiento curricular. Todo lo importante se decide en la Ciudad de México.

De ahí que, ante la llegada de un modelo de industrialización completamente nuevo, extranjero, con una lógica y dinámicas productivas y organizacionales antes no vistas en la región, y que generaba procesos culturales y sociales también inéditos, la respuesta de este nivel educativo resultara insuficiente. No genera, como hubiera sido elemental, un diagnóstico integral del significado de esta nueva circunstancia, para entonces, a partir de ahí, diseñar una propuesta educativa específica para esta región, que integre los principales elementos presentes en el nuevo contexto: desde la violencia hacia las mujeres, hasta las peculiaridades técnicas del nuevo proceso de producción, pasando por las restantes problemáticas sociales, laborales, culturales y ecológicas que trae consigo la maquiladora.

En cambio, se ofrece una respuesta totalmente burocrática. Así parece decirse mecánicamente que, puesto que se trata de industria, ello significa que se requiere aumentar la educación técnica. Que se requiere el mismo tipo de escuelas que en el resto del país, y también las mismas especialidades. Y, efectivamente, en rápida sucesión, comienzan a surgir escuelas técnicas en ambas ciudades. En Tijuana, por ejemplo, se establecen inicialmente dos colegios de bachilleres de nivel medio superior, cuyos estudios están orientados a preparar a los alumnos para la universidad –el COLBACH Tijuana (1981) y el COLBACH La Mesa (1983). Sin embargo, el énfasis está claramente en la dirección de las escuelas técnicas. Así, aparece el CBTIS 116 (1978), el CONALEP Tijuana I (1980), el CBTIS 155 (1982), el CECATI 144 (1988) y el CECATI 6 (1990), que se suman al ya existente CETYS (privado de educación superior). Algo semejante ocurre en Ciudad Juárez, donde aparecen similares escuelas técnicas: CBTIS 114 (1978), CBTIS 128 (1979), CONALEP I (1980), CETIS 61 (1980), CECATI 87 (1983), CONALEP II (1985) y CECATI 121 (1986)<sup>4</sup> (Hualde Alfaro, 2001: 92). De tal manera

---

4 Las siglas tienen los siguientes significados: CBTIS, Centro de Bachillerato Técnico, Industrial y de Servicios; CONALEP, Colegio Nacional de Enseñanza Profesional; CECATI, Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial; CETYS, Centro de Enseñanza Técnica y Superior; CETIS, Centro de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios.

que, pocos años más tarde, a mediados de los noventa, puede estimarse, siguiendo a Hualde Alfaro (2001: 92), que en la frontera el 55,4% de los jóvenes inscriptos en la educación media superior está en algún plantel técnico. Una proporción, por cierto, que claramente supera los porcentajes nacionales que en esos años, como resultado de una intensa campaña, ya habían llegado al 42% (OCDE, 1997: 113). Esto significa que la gran mayoría de los jóvenes apenas tiene otra opción que ir a una escuela técnica, y significa también que recibe un entrenamiento técnico que no le ofrece prácticamente ningún elemento para crecer y vivir en el contexto de profunda crisis social y cultural de la región<sup>5</sup>.

## EDUCACIÓN SUPERIOR

En cada una de las dos ciudades existen una universidad y un tecnológico públicos. Y estas son las instituciones más importantes, pues hasta los años noventa la educación privada era muy escasa en la zona. Los institutos tecnológicos superiores también están centralizados, pero las universidades son estatales y autónomas y, por eso, tienen cierto grado de independencia. Sin embargo, a pesar de la ventaja que les da la autonomía, tampoco realizan un diagnóstico propio y una toma explícita de posición frente a la llegada de cientos de plantas maquiladoras, y frente a los procesos sociales y culturales que allí comienzan a generarse<sup>6</sup>. Si se analiza la transformación que sufre la educación superior en esas dos ciudades, desde los años setenta en adelante, es posible decir que la decisión implícita es la de asimilarse al contexto y considerar que el único deber de la universidad pública y autónoma es definir cómo responder de la mejor manera a la maquiladora, y dejar a un lado las necesidades de conocimiento propias de la región<sup>7</sup>.

---

5 Por ejemplo, el listado completo de especialidades de nivel medio superior en Tijuana (2000) incluye Alimentos y Bebidas, Analista en Sistemas de Cómputo, Asistente Directivo, Computación, Contabilidad, Construcción, Diseño y Fabricación de Moldes, Electricidad, Electromecánica, Electrónica, Electrónica Digital, Electrónica Industrial, Informática, Laboratorista Clínico, Lic. en Educación Primaria, Maquinaria de Combustión, Mantenimiento, Mantenimiento en Cómputo, Mantenimiento Industrial, Mecánica, Secretario Ejecutivo Bilingüe (Hualde Alfaro, 2004: 23).

6 Como profesor universitario en Ciudad Juárez en la década del setenta, testimonio que no existía entre autoridades universitarias, ni en otros medios, una conciencia clara de lo que representaba la presencia de la maquiladora. Esto a pesar de que una parte importante de la población escolar de la institución eran obreras de maquiladoras (y por eso la universidad tenía turnos nocturnos), que así daban testimonio de su entereza y deseos de progresar. Y a pesar de que una de las iniciativas que organizamos un grupo de profesores y estudiantes era el estudio detenido de las implicaciones del fenómeno.

7 Esta tendencia se ve aún más reforzada con el paso al nuevo siglo, cuando en Ciudad Juárez y luego en Tijuana se crea una Universidad Tecnológica, institución exclusivamente definida en función de las necesidades industriales.

Así, al comienzo de los años setenta, todos los programas de estudio de las instituciones hacían referencia a las circunstancias locales. Tijuana, por ejemplo, es una ciudad que está a la cabeza de una enorme península con más de 1.000 km de costa marítima. Ambas, Ciudad Juárez y Tijuana, son zonas agropecuarias importantes y tienen una economía local que responde a su condición de frontera. De allí que los programas de estudios de licenciatura fueran: Oceanología, Medicina Bilingüe, Agronomía, Veterinaria, especialización de maestros, Sociología, Economía, Derecho, Administración Pública, etc. (ANUIES, 1970). Treinta años más tarde, esos programas todavía se mantienen, pero rodeados de una verdadera nube de carreras de licenciatura con clara dedicación a la maquiladora. En Tijuana, por ejemplo, de 53 programas de licenciatura en 2001, 26 están claramente orientados a la maquiladora<sup>8</sup>, y se refieren en gran parte a la computación. En Tijuana, por ejemplo, tres de las principales instituciones de educación superior (Universidad Autónoma de Baja California, Instituto Tecnológico de Tijuana y Centro de Enseñanza Técnica y Superior, este último privado) ya aparecen en 1990 con trece programas de licenciatura que simplemente son versiones variadas de Informática y Electrónica (por ejemplo, Licenciatura en Informática, Sistemas Computacionales, Sistemas Computacionales Administrativos, Informática Corporativa, etc., cada una, sin embargo, con apenas cientos de alumnos). Pero no hay iniciativas de programas de estudio o de grandes centros de investigación y difusión que muestren un interés por la problemática más amplia que comienza a caracterizar a estas regiones.

## INDUSTRIA MAQUILADORA

Por su parte, la industria maquiladora trae a México un paquete de tecnología industrial básicamente cerrado, y que prácticamente no requiere procesos de innovación y cambio generados a partir de una interacción con la estructura de conocimiento local. Hace caso omiso de los escasos centros de investigación que allí existen. En la gran mayoría de los casos, la maquiladora es simplemente un tramo muy discreto de un proceso de producción bastante más amplio, que fue concebido, diseñado y organizado desde un nicho científico, tecnológico y cultural situado en otro país<sup>9</sup>. En consecuencia, la maquiladora tampoco tiende a generar centros de investigación y, por tanto, las instituciones no tienen la presión de formar científicos, investigadores y profesores de alto

---

8 Las restantes carreras que no existían en los años setenta son programas como Optometría, Nutrición, Psicología, Literatura, Turismo, Diseño, Biología, Entrenamiento Deportivo, etcétera.

9 La mayoría de las maquiladoras son estadounidenses y, en menor medida, japonesas.

nivel. Si anteriormente la industria mexicana ya requería poco trabajo de ciencia y tecnología, la maquiladora requiere aún menos.

La presencia de la maquiladora se explica básicamente por el interés en que una gran masa de trabajadores realice de la manera más rápida y eficiente operaciones de mano de obra intensiva, desde la clasificación de cupones, hasta el ensamblado, la soldadura, la inserción de microchips, la impresión especializada, el ensamble con microscopio (Hualde Alfaro, 2001: 142). De ahí que, pese a los denodados esfuerzos de las instituciones educativas por vincularse con esta industria, esta en general permanece relativamente distante, como un proceso industrial autocontenido que no necesita una interacción integral y amplia con el conocimiento superior local. Hasta ahora, la vinculación consiste principalmente en la coordinación para bolsas de trabajo y la realización de prácticas.

La mayoría de los trabajadores de la maquiladora (81% son operarios en línea) no requiere siquiera educación básica para desarrollar su trabajo, y la proporción de técnicos y profesionales contratados no muestra dinamismo alguno de crecimiento entre 1989 y 1998. Incluso ha disminuido de 11,8% a 10,5% en ese período (Hualde Alfaro, 2001: 89). Si se considera a los ingenieros por separado, la proporción es de 4% en Tijuana y 5% en Ciudad Juárez (Hualde Alfaro, 2001: 91). Lo significativo de estas proporciones es que “un aumento sustancial de ambos tipos de empleo sería revelador de un cambio cualitativo importante en el tipo de trabajo que se realiza en las plantas” y, sin embargo, como es evidente, este no ocurre. Esto significa “que los cambios tecnológicos y organizativos se producen sin variaciones importantes en la estructura de la calificación en el empleo” (Hualde Alfaro, 2001: 89). Es decir, las importantes transformaciones tecnológicas que ocurren en los noventa y que se aplican a los productos electrónicos, por ejemplo, no repercuten en Ciudad Juárez y Tijuana en un aumento en la proporción de personal especializado o con una calificación más elevada. Los procesos de innovación y cambio se realizan en otra parte, en el país de origen, no en la planta maquiladora. Ni siquiera la escolaridad es, para la maquila, un elemento de primera importancia a la hora de seleccionar trabajadores. De hecho, criterios tales como experiencia previa y disciplina en el lugar de trabajo son más relevantes para la contratación. Y esto se aplica no sólo para la selección de operarios de línea, también para los técnicos y aun para los puestos que corresponden a los egresados de la educación superior (Hualde Alfaro, 2001: 192).

## MODELO EDUCATIVO DE LA MAQUILADORA: SUS RASGOS PRINCIPALES

La interacción entre la maquila y las instituciones de educación media superior y superior en el contexto fronterizo ha generado lo que aquí llamamos el modelo educativo de la maquiladora. Sus rasgos más destacados son los siguientes.

## UN MODELO EDUCATIVO AUSENTE DE SU CONTEXTO LOCAL

Para las escuelas de nivel medio superior y superior, la maquiladora no es sólo un elemento más que se añade al listado de necesidades sociales y de conocimiento definidas por la relación de la universidad con la región, sino que se convierte en el punto de referencia fundamental, incluso sobredimensionado, de su trabajo. De allí que las instituciones, una y otra vez, establezcan las mismas carreras. La educación media superior y superior claramente asume la maquiladora como la gran vía de potencial desarrollo de la región. Sin embargo, como lo mostró la crisis de 2000-2004, cuando cerraron varios cientos de plantas de esta industria y sólo en Ciudad Juárez 85 mil trabajadores resultaron desempleados, el hecho de que la maquiladora lleve más de treinta años en la región no significa que se haya enraizado en ella ni que aliente su desarrollo. Actualmente, sólo el 8,7% de los proveedores de insumos a la maquila son empresas locales (Martínez, 2004: 15).

Pero este énfasis en la maquila ha distraído profundamente a la educación media superior y superior de sus objetivos más amplios. En medio del torbellino de cambios profundos que a nivel social y cultural sufren estas ciudades, incluyendo las indicaciones más evidentes de deterioro del tejido social, las instituciones de educación superior no tienen una vigorosa respuesta de formación de estudiantes basada en el análisis del contexto, la investigación y la difusión, ni propuestas para remediar los problemas que caracterizan a estas regiones. Hay, por cierto, algunos programas de investigación relativamente pequeños y marginales, que atienden la problemática cultural local, pero no una estrategia integral de formación, investigación y difusión que haga que en los procesos sociales locales y regionales la educación superior juegue un papel de referencia constante e importante.

De esta manera, las características distantes de la maquiladora y la falta de iniciativas educativas amplias desde la educación media superior y superior, por su centralismo y rigidez, se combinan para anular las potencialidades de la universidad y la educación autónomas. La relativa independencia no sirve de plataforma para iniciar un proceso de reflexión sobre las implicaciones y estrategias amplias con que la educación puede responder a los procesos de desarrollo regional de manera integral y, al mismo tiempo, contender con los procesos de deterioro tan alarmantes.

## UN MODELO FALLIDO DE PRIVATIZACIÓN DE LA CONDUCCIÓN DE LA EDUCACIÓN

Un segundo rasgo, paradójico, es el hecho de que los esfuerzos e iniciativas que se desarrollan en las instituciones para ajustarse directamente a las necesidades de la industria maquiladora no parecen ser exitosos. Las instituciones públicas se privatizaron en el sentido de que dejaron de

verse a sí mismas como un espacio público y amplio de formación, y se orientaron casi exclusivamente a preparar para el trabajo en una planta maquiladora. Pero la maquiladora prácticamente hizo caso omiso de la oferta. Durante la década del noventa, y en ambas ciudades, las universidades tienen constantes cambios en la organización académica y en el perfil de especialidades y carreras, en un esfuerzo por ajustarse a lo que consideran son las necesidades de las plantas maquiladoras. Queda clara la indomable intención que tienen sus directivos por encontrar la fórmula adecuada en su relación con la maquiladora, en un costoso proceso de ensayo y error. Pero esta industria, sin embargo, no muestra interés por ir más allá de establecer lazos sumamente limitados con la educación.

La consecuencia de este desencuentro ha sido un escenario que, por lo menos, merece el calificativo de peculiar e inédito en la educación superior mexicana. Las instituciones abren carreras que consideran responden a las necesidades de la maquiladora, pero al poco tiempo deben cerrarlas porque fracasan. Sin embargo, vuelven a abrir otras similares. En Tijuana, por ejemplo, desde 1990 se han cerrado nada menos que 17 especialidades técnicas en la educación media superior, y 11 de ellas están claramente relacionadas con la maquila. Pero luego se propone abrir diez programas nuevos, semejantes a los que acaban de clausurarse (Hualde Alfaro, 2004: 21).

Una situación semejante existe en la educación superior. En Tijuana, por ejemplo, en un lapso de diez años, se cierran 12 carreras, diez de ellas relacionadas con esta industria. Desaparecen, por ejemplo, programas tales como Informática Corporativa, Sistemas Computacionales Administrativos, Ingeniería Industrial en Electrónica, y otras similares. Luego se abren 15 nuevas, nueve de ellas directamente relacionadas con la maquiladora. Entre estas –nótese el parecido con las mencionadas anteriormente–, podemos mencionar Sistemas Computacionales e Ingeniería en Computación (ANUIES, 1991; 2001). En Ciudad Juárez, el número de programas de licenciatura que, en la terminología de la ANUIES, fueron “liquidados” en la década del noventa asciende a 16 (entre los cuales, hasta 12 pueden considerarse relacionados con la maquila), y se crean diez nuevos, también vinculados con esa industria (ANUIES, 1991; 2001). La educación se convierte así en una de las facetas de una especie de expresión moderna de los *company towns* de fines del siglo XIX, donde todo giraba en torno a la mina o empresa local.

#### UN MODELO QUE PROPICIA EL ESTANCAMIENTO Y REDUCCIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En términos de matrícula, y por lo menos durante la década del noventa, la educación superior en Ciudad Juárez tiene un crecimiento inferior al que se registra en el resto del Estado, y hay incluso instituciones,



como el Instituto Tecnológico, que disminuyen su matrícula en ese período (ANUIES, 1991; 2000). A diferencia de lo que ocurrió en la época de la temprana industrialización en México, la industria maquiladora claramente no está generando un dinamismo de crecimiento en la educación superior. Incluso el ramal educativo más claramente “maquilador”, el CONALEP, registra durante la segunda mitad de los noventa una caída en la matrícula de más del 30% en ambas ciudades (Gobierno del Estado de Chihuahua, 1993; 1995; 1997; 2001; 2002; Gobierno del Estado de Baja California, 1993; 1995; 1997; 2001; 2002).

La industria maquiladora presenta también otro ángulo muy problemático como una de las opciones nacionales de desarrollo. Introduce elementos estructurales que vienen a agravar el problema del desempleo de los egresados de educación superior. Según algunos autores, el creciente abismo entre el número de puestos de trabajo disponibles y la cifra de egresados de la educación superior que hoy enfrentamos se debe, además de a otras políticas industriales (como la sustitución de importaciones), a que durante décadas la importación de bienes de capital de tecnología desarrollada fuera de México, como base de la expansión industrial, restringió también las oportunidades de empleo para profesionales. La importación de conocimientos técnicos profesionales materializados en maquinaria extranjera redujo las oportunidades de empleo para los profesionales mexicanos, porque la tecnología en la industria no es un conjunto abstracto e independiente de conocimiento en manos de profesionales, sino que está más bien en función de las máquinas y su desarrollo (Lorey y Mostkoff-Linares, 1994: 44).

La maquiladora, a diferencia de los anteriores modelos industriales mexicanos, no sólo importa tecnología ya desarrollada (maquinaria), sino también todo lo demás, es decir, diseño, insumos, encuadre organizacional, técnicas de manejo de inventarios, procedimientos de control de calidad, recursos humanos, administración, etc. De tal manera que, con la maquiladora, la necesidad de innovación y aplicación del avance científico se reduce y, en consecuencia, a mediano plazo, es probable que ocurra lo mismo con la demanda de profesionales<sup>10</sup>. Al calor del contexto de la maquiladora, la educación superior se estanca en su crecimiento, y se reduce también la perspectiva de empleo para sus egresados, así como la dimensión misma del horizonte a través del cual aquella mira a la sociedad. Saturada de ingenierías computacionales y similares, la visión más amplia del conocimiento se reduce a unas cuantas carreras (Historia, Literatura, Sociología) con apenas decenas de alumnos. Se agota, por tanto, la capacidad de que la universidad siga

---

10 Obviamente, en el período de expansión de la maquiladora, y mientras este dure, se requiere un número creciente de técnicos y egresados superiores.

haciendo contribuciones de fondo (más allá del manejo de computadoras) respecto de las perspectivas civilizatorias de la sociedad.

#### UN MODELO QUE CONTRIBUYE A FORTALECER EL ENFOQUE INDUSTRIAL DE LA EVALUACIÓN

Finalmente, no deja de ser significativo que precisamente en este contexto surjan las primeras experiencias de una evaluación industrializada, orientada a restringir el acceso a la educación y canalizar a los jóvenes a la educación técnica. En concreto, los orígenes del hoy enorme y privado Centro para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL)<sup>11</sup> se pueden encontrar en parte en la creación, a inicios de los años noventa, de un nuevo examen para el ingreso a la Universidad Autónoma de Baja California<sup>12</sup>. A su vez, el mismo año en que se crea el CENEVAL, en Tijuana y Ciudad Juárez se comienzan a aplicar sus exámenes (CENEVAL, 1994: 9).

No se trata de una mera coincidencia. El examen del CENEVAL resulta ser un instrumento ideal para inhibir el paso a la educación propedéutica y dejar a los estudiantes sólo la opción de las escuelas técnicas, semillero fundamental de mano de obra calificada para la maquila. Así, el examen comienza a aplicarse en la frontera, pero no para el ingreso a las seis escuelas técnicas que hay en Tijuana, sino sólo para restringir el acceso a los tres colegios de bachilleres (propedéuticos) (CENEVAL, 1994: 57). Exactamente lo mismo ocurre en Ciudad Juárez (CENEVAL, 1994: 59), aunque además se comienza a utilizar un examen del CENEVAL para restringir el acceso a la educación superior<sup>13</sup>. La Universidad Autónoma de Baja California, Tijuana, utiliza su propio examen.

La evaluación del CENEVAL también busca jugar otro papel aún más importante: hacer funcional la interacción entre escuela e industria, mediante exámenes que garanticen que, más allá del título, el egresado efectivamente cuente con lo que se requiere para el puesto de trabajo. En la medida en que las currículas de las escuelas se van modificando para enfatizar la adquisición de competencias laborales referidas a puestos concretos de trabajo<sup>14</sup>, esta función de los exámenes del CENEVAL,

11 A diez años de su existencia, este centro privado auspiciado por el gobierno ya ha evaluado a 14 millones de jóvenes mexicanos, más del 11% de la población del país, y ha recibido ingresos por 290 millones de dólares en ese período.

12 Los creadores de ese examen fueron pioneros en la evaluación moderna, y posteriormente contribuyeron a la creación y consolidación del CENEVAL.

13 En 1996, por ejemplo, se presentaron 3.618 solicitudes de ingreso a la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (CENEVAL, 1997: 72), pero únicamente 909 fueron admitidas.

14 Énfasis en que las personas salgan del proceso educativo con un conjunto de tareas concretas que pueden desarrollar (según cada puesto) y no en que "pasen el curso" u obtengan un diploma o certificado. Ver, en general, Arguelles (1997).

orientados a medir precisamente las habilidades y conocimientos que son parte de esas competencias, se vuelve mucho más evidente.

El examen se convierte así en un mecanismo que ofrece a los empleadores de la maquila (y otros) una información confiable, estandarizada y homogénea sobre lo que sabe y puede hacer el solicitante de empleo. Como dice el creador del CENEVAL:

Estamos tratando [de] darle un elemento más al empleador para que tenga mayor certeza en el momento de contratar [...] Aquí lo que se vuelve útil para el empresario es que va a tener alguna evidencia derivada de una evaluación que no hizo la misma escuela que lo formó, sino otros académicos y profesionales (Gago Huguet, 1997: 5).

A una educación como capacitación corresponde, entonces, una evaluación de la capacitación. Así, la evaluación que contribuye a hacer a la educación compatible con la maquiladora se define no por su contribución a la calidad de la educación en el país, sino por su contribución a la formación de mano de obra técnica. No es casualidad que, de los 14 millones de exámenes que ha aplicado el CENEVAL, siete millones hayan tenido lugar precisamente en el CONALEP (CENEVAL, 2003: 114-115).

## CONCLUSIÓN: LAS PERSPECTIVAS

De esta manera, detrás de los llamados de funcionarios mexicanos, como el del secretario del Trabajo –“el país necesita técnicos, no filósofos”–, se encuentra un proyecto que está transformando radicalmente la educación media superior y superior (incluyendo la educación básica) y creando un proyecto de país que se finca, de manera importante, en la esperanza del desarrollo que pueda ofrecer la “inversión productiva extranjera” –frase que muchas veces es un eufemismo de la maquiladora.

Así, desde 1998, se ha planteado por parte de la Subsecretaría de Educación Superior que el futuro de la Población Económicamente Activa (PEA) del país debe ser algo semejante a lo que presenta el siguiente cuadro, en que la gran mayoría de la fuerza de trabajo (hasta un 90%) está constituida, de una forma u otra, por personas con formación técnica.

**Cuadro 1**  
Metas de ocupación, calificación y distribución de la PEA a nivel nacional

Ocupación	Formación	Porcentaje de PEA (%)
<b>Directivos y profesionales</b>	Licenciatura Posgrado	10
<b>Mandos medios profesionales asociados</b>	Técnico Superior Universitario (TSU)	15
<b>Operadores y técnicos medios</b>	Educación técnica media superior (CONALEP, CETIS)	35
<b>Técnicos básicos y obreros</b>	Educación Básica	40

Fuente: elaboración propia en base a Reséndiz (1998: 3).

Un proyecto educativo para un país de libre comercio y maquiladoras es también lo que propone la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Esta organización, que reúne a la gran mayoría de los rectores de universidades públicas y privadas de México, presentó su proyecto de educación superior para el siglo XXI, y en él establece claramente que su punto de referencia es la multiplicación de los acuerdos de libre comercio y la ampliación de la maquiladora. Así, se pone como meta que, para la primera mitad del siglo XXI,

las instituciones de educación superior [hayan] establecido alianzas estratégicas con las empresas de la región dentro de un esquema no solamente trilateral entre México, Canadá y Estados Unidos, sino a nivel americano y en relación con la Unión Europea y los países de la cuenca del pacífico, *toda vez que [exista] en el continente americano una zona de libre comercio* (ANUIES, 2000: 26).

Es decir, da por hecho que el ALCA será aprobado. Asimismo, establece que las instituciones de educación superior deben tener como punto de referencia fundamental, no las necesidades regionales o nacionales, sino la competencia con otras universidades internacionales<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> La educación superior mexicana –dice el documento de la mayoría de los rectores– opera en un nuevo escenario de competencia mundial, que es más visible en el marco de los tratados comerciales, como el de Libre Comercio de Norteamérica, y la incorporación a organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La *competencia* entre universidades mexicanas y de otros países conlleva la necesidad de plantear *programas de desarrollo de nuestras instituciones de educación superior (IES) con base en indicadores y estándares internacionales* (ANUIES, 2000: 9; énfasis propio).

Por otro lado, en ese mismo e importante documento, la mayoría de los rectores<sup>16</sup> acepta como futuro que la frontera norte esté más articulada con las economías norteamericana y mundial, y que se fortalezca como polo de desarrollo industrial con el establecimiento de industrias, principalmente en la rama electrónica y de computación, y la ampliación de la industria maquiladora (ANUIES, 2000: 26).

Lo más dramático es que, si bien en su documento los rectores aceptan todo lo anterior, esto no resolverá los graves problemas del país y las profundas desigualdades continuarán. Y la razón será que el norte sí estará integrado a Estados Unidos, y el sur no.

De esta manera, lo que está ocurriendo en la frontera norte de México como resultado de la integración con Estados Unidos claramente anticipa lo que los líderes gubernamentales y de la educación superior en México quieren como futuro para México e, implícitamente, para toda Latinoamérica.

De ahí que en un contexto como este cobren especial significado dos corrientes muy fuertes que, en contraposición con este futuro, han mostrado la capacidad de resistir y señalar que otra educación es posible. Por una parte, los miles de jóvenes que en todo el mundo, junto con no pocos de sus maestros, se oponen de manera ejemplar a esta globalización devastadora y salvaje. Al hacerlo, también han puesto en crisis el proyecto de una educación para la maquiladora y el libre comercio. Es un movimiento internacional que los jóvenes llevan a cabo, a pesar de los costos tan altos que implica. Por ejemplo, en Guadalajara, 16 jóvenes fueron apresados y torturados por protestar contra la Cumbre de las Américas. Por otra parte, están los indígenas en rebelión que en lugares clave de Latinoamérica han mostrado una vez más la fortaleza de nuestras culturas milenarias. De allí está surgiendo una nueva resistencia y también alternativas que reinterpretan los grandes logros de la historia educativa latinoamericana. Así como la autonomía de los estudiantes argentinos que, un siglo más tarde, ha sido retomada por los indígenas zapatistas de México para iniciar los trabajos de su propio sistema educativo autónomo: un conjunto de escuelas dedicado fundamentalmente a contribuir con la creación de espacios de conocimiento que fortalezcan a sus comunidades y al país entero.

En el pasado, los sistemas educativos de nuestros países les fallaron a los niños y jóvenes latinoamericanos. No hubo escuela para todos, ni por todo el tiempo que quisieran. Pero fueron, al menos, sistemas que seguían conservando la promesa de una educación que abrie-

---

16 Decimos "la mayoría de los rectores" porque, gracias a la huelga de la UNAM en 1999-2000, el rector de la UNAM no pudo asistir a la reunión donde se aprobó el documento. Ese mismo día, fue obligado a renunciar por el presidente de la República, para que otro rector fuera quien solucionara el conflicto.

ra, a todos, todos los horizontes posibles. Hoy, como se ve en México, la intención es clara: la educación superior y las escuelas deben convertirse en simples centros de capacitación para el trabajo. Si esta intención deliberada avanza, significará un fracaso todavía mayor de nuestros sistemas educativos públicos y, sobre todo, de la universidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANUIES-Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior 1970 *La enseñanza superior en México* (México).
- ANUIES 1991 *Anuario estadístico. Licenciatura* (México).
- ANUIES 2000 *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo* (México).
- ANUIES 2001 *Anuario estadístico. Licenciatura* (México).
- Arguelles, A. (coord.) 1997 *Competencia laboral y educación basada en normas de competencia* (México: SEP/CONALEP/SUMISA/CNCCL).
- Backhoff, E. y Tirado, F. 1993 “Habilidades y conocimientos básicos del estudiante universitario: hacia los estándares nacionales” en *Revista de la Educación Superior* (México DF) N° 88, octubre-diciembre.
- Breach, M. y Villalpando, R. 2004 “Rezago y abandono en Juárez, centro de debate de dos candidatos en Chihuahua” en *La Jornada* (México DF) 6 de junio.
- CENEVAL-Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior *Informe de resultados* 1994, 1995, 1997, 2003 (México).
- Gago Huguet, A. 1997 “Examen general de calidad profesional, nexo entre universidad y empresa” en *Proyección Humana* (México DF) N° 103, marzo.
- Gobierno del Estado de Baja California *Anuario Estadístico del Estado de Baja California* 1993, 1995, 1997, 2001, 2002 (INEGI).
- Gobierno del Estado de Chihuahua *Anuario Estadístico del Estado de Chihuahua* 1993, 1995, 1997, 2001, 2002 (INEGI).
- González Rodríguez, S. 2002 *Huesos en el desierto* (Barcelona: Anagrama).
- Hualde Alfaro, A. 2001 *Aprendizaje industrial en la frontera norte de México. La articulación entre el sistema educativo y el sistema productivo maquilador* (México DF: Plaza y Valdés/El Colegio de la Frontera Norte).
- Hualde Alfaro, A. 2004 *Hacia una política de articulación entre los perfiles educativos y las necesidades del desarrollo regional* (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte).
- La Jornada* 2003 “Maquiladoras, apuesta de México ante el TLCAN, salen del país rumbo a Asia” (México DF) 24 de diciembre.

- Lorey, David y Mostkoff-Linares, A. 1994 “El desempleo de los egresados universitarios en México, 1950-1990” en *Universidad Futura* (México DF: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco) Vol. 5, N° 15, otoño.
- Martínez, F. 2004 “Agotado el modelo maquilador: experta” en *La Jornada* (México DF) 23 de mayo.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 1997 *Examen de las políticas nacionales: educación superior. México* (México DF).
- Reséndiz, D. 1988 “La vinculación de universidades y empresas: un asunto de interés público y privado” en *Este país*, N° 88, julio.
- Salinas de Gortari, C. 2004 “Diez años del TLCAN y el fracaso de Cancún” en *Proceso* (México DF) N° 1.418, 4 de enero.
- Zermeño, S. 2004 “Maquila y machismo (el asesinato de mujeres en Ciudad Juárez)” en *Memoria* (México DF) N° 183, mayo.